

cualquier caso, suponen pagar un precio excesivamente elevado y claramente desproporcionado en términos de desprotección social.

En todo caso, conviene no olvidar que las dificultades que hoy afectan tanto al sistema francés como a cualquier otro, deben encontrar soluciones globales que están más allá de la mera cuestión del mantenimiento del equilibrio financiero (145). De lo contrario, las reformas corren el riesgo de perder la perspectiva suficiente para afrontar de forma adecuada y eficaz los problemas.

En definitiva, se pone de manifiesto que el futuro, a largo plazo, de los sistemas de jubilación no debe concebirse como encerrado por el determinismo y la fatalidad y que la visión sombría y resignada de un futuro negro debe ceder el paso a una visión lúcida que deje lugar a las opciones y a la construcción por la colectividad de su porvenir (146).

## LA REFORMA DE LAS PENSIONES PÚBLICAS DE JUBILACIÓN EN ITALIA (1)

POR MARÍA DOLORES CARRASCOSA BERMEJO\*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Situación previa: principales problemas - III. La reforma Amato- IV. La reforma Dini: 1. El consenso. 2. Estructura. 3. Objetivos y principios de la reforma. 4. Las medidas reformadoras: A) Primera medida: Restauración del sistema de cálculo contributivo de las pensiones. B) Segunda medida: Establecimientos de nuevas condiciones de acceso a las pensiones. C) Tercera medida: Armonización de ordenamientos e introducción de nuevos colectivos en el sistema de previsión social. D) Cuarta medida: Fomento de los sistemas de previsión complementarios. E) Quinta medida: Perfeccionamiento de los sistemas de control del gasto en pensiones. - V. Críticas y conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema italiano de pensiones se encuentra inmerso en un proceso de transformación, iniciado con la denominada Reforma Amato que romperá en 1992 el status quo, tras un largo período de maduración (2), aunque con escaso éxito. Pues, tan solo, tres años después Gobierno y Sindicatos, persuadidos de la insuficiencia de las medidas adoptadas, consensuarán una nueva reforma mucho más profunda: la llamada Reforma Dini, a cuyo estudio esta dedicado este trabajo. Articulada a través de la Ley 335/1995 de 8 de agosto de "Reforma del sistema de pensiones obligatorio y complementario", que como su propio título indica afectará al conjunto del sistema. Modificando: tanto las pensiones públicas independientemente del origen de su financiación, como las pensiones complementarias de carácter privado (3).

\* Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Carlos III de Madrid).

- (1) Este artículo es el resumen de la tesina del mismo título leída por la autora en la Universidad Carlos III de Madrid en septiembre de 1996.
- (2) Esta Reforma culmina 15 años de propuestas sucesivas incapaces de superar el plano teórico a causa de la oposición, básicamente sindical, a los recortes de derechos que, en definitiva, todos estos proyectos planteaban. Véase más ampliamente: LAPADULA Beniamino y PATRIARCA, Stefano. *La Rivoluzione delle pensioni*. Roma. Ediesse, 1995. pág. 77-81.
- (3) La doctrina italiana hace referencia a la existencia de tres pilares, sitúa en el primer pilar las pensiones públicas, tanto asistenciales como contributivas; en el segundo

la situación de los regímenes especiales (sobre todo los de los trabajadores del sector público), que no habiendo sido afectados por estas reformas, se encuentran en una situación mucho más desfavorable, caracterizada por un deterioro creciente de la relación cotizantes/jubilados (BRIET, art. cit., pág. 797).

(145)CHAUCHARD, "La Sécurité sociale et les droits de l'Homme-", *DS-97*, pág. 48 ss.

(146)BRIET, art. cit., pág. 800.

Para poder apreciar el verdadero alcance de las medidas adoptadas en 1995 se impone realizar, en primer lugar, una aproximación a la situación previa al inicio del proceso reformador identificando los problemas que en ella se plantearon y las soluciones aportadas por la Reforma Amato. La importancia de conocer las medidas adoptadas en 1992 radica en su propia vigencia, ya que en virtud de los amplísimos períodos transitorios establecidos en la Ley 335/1995 ambas reformas coexistirán yuxtapuestas durante un largo período de tiempo.

Tras esta primera fase introductoria realizaré un estudio de la Reforma Dini, centrandome en mi análisis, dentro del extenso ámbito material de la Ley 335/95, en la regulación de las pensiones públicas de jubilación. No obstante, con el fin de ofrecer una visión completa del sistema de cobertura diseñado para esta contingencia, realizaré alguna referencia a las pensiones complementarias privadas a pesar de quedar fuera del objeto principal de estudio previamente mencionado.

## II. SITUACIÓN PREVIA: PRINCIPALES PROBLEMAS

El sistema público de pensiones italiano, nacido con posterioridad a la primera Guerra Mundial (4), tenía, a comienzos de los años noventa, dos problemas básicos:

Existía en primer lugar un número excesivo de entes gestores que mantenían sus propios regímenes legales y por tanto diferentes regulaciones de las pensiones públicas (5). El origen de este primer problema de carácter organizativo hunde sus raíces en la publicación de los antiguos sistemas privados de previsión corporativos: mutuas y cajas profesionales. A través de este proceso no sólo se cristalizaría su fragmentada estructura, sino que también y a falta de mecanismos unificadores, se consolidaría la normativa propia de cada uno de los sectores.

La aprobación de la Constitución republicana no solucionó este problema, de manera, que la realización del fin público de la Seguridad Social, recogido

la llamada Seguridad Social complementaria, privada y articulada mediante fondos de pensiones de gestión colectiva y origen principalmente profesional; mientras que en el tercer pilar se encontrarían los sistemas privados de previsión que cada ciudadano gestiona individualmente.

- (4) En 1919 se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de todos los trabajadores por cuenta ajena, tras el fracaso de la inscripción facultativa a la "Caja de previsión para la vejez y la invalidez de los obreros" creada en 1898. Una breve aproximación a los orígenes de la Seguridad Social en Italia al inicio de los manuales de PERSIANI, Mattia. *Diritto della previdenza sociale*. 8ª ed. Padova. Cedam 1996. pág. 3-42. y CINELLI, Maurizio. *Diritto della Previdenza Sociale*. Milano. Giuffrè, 1994, 2ª ed. pág. 1-8.
- (5) En la práctica supondría que de acuerdo con la actividad a la que se dedicase la empresa donde fuera contratado un trabajador, éste quedaría adscrito a un régimen regulador de sus pensiones, con normativa propia sobre los requisitos de solicitud o determinación de la cuantía de la propia prestación. Desde este punto de vista el problema excede del ámbito de la mera gestión.

en su artículo tercero (6), se llevaría a cabo a través de multitud de entes no diseñados expresamente para acometer esta iniciativa. Los inconvenientes generados por la situación descrita son múltiples (7), entre ellos, la obstaculización de la movilidad de los trabajadores, pues el sistema de cómputo recíproco de cotizaciones bajo un único régimen, la denominada en Italia "ricongiunzione" (8), resultaba problemática y en ocasiones muy cara para el trabajador interesado.

Sin embargo, el problema prioritario al que se enfrentaría el legislador italiano no era otro que el deterioro económico de su sistema de Seguridad Social financiado con un sistema de reparto (9). Esta tendencia deficitaria del

- (6) Tras la segunda Guerra Mundial el concepto de Seguridad Social, enunciado en la Carta Atlántica y reivindicado desde la O.I.T, quedará plasmado en la Constitución italiana de 1947, aún en vigor. El segundo párrafo de su artículo tercero señala: "Es misión de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social de país." Traducción de la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947 /en/ CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel; *Constituciones extranjeras*, Madrid: TECNOS, 1991, 307 pág.
- (7) La existencia, en 1993, de más de 50 entes gestores generaba: 1º) El incremento de los gastos de gestión, al producirse una duplicidad de órganos comunes claramente reagrupables, 2º) Existía una grave inseguridad jurídica ante las numerosas, y en ocasiones contradictorias, regulaciones a aplicar. 3º) Situaciones poco equitativas ante diferencias de trato entre los trabajadores considerados en su conjunto, derivadas de la creación de compartimentos estancos y que generaban una falta de solidaridad intersectorial, que dificultará la solución de los problemas de maduración de muchos de los organismos gestores de sectores en decadencia financiados a reparto.
- (8) De acuerdo con PERSIANI, M. *Op. cit.*, pág. 164 y 165. La "ricongiunzione", regulada originariamente en ley 322/1958, permitió que aquel trabajador que no cumplía los requisitos para lograr una pensión en el régimen especial en el que estaba incluido, pudiera reconstruir su situación en el Régimen General realizando la reunión en éste de todos los períodos cotizados. Con el fin de lograr una pensión única la Ley 29/79 permitiría esta reunión sin coste para el interesado así como la operación inversa, es decir, la reunión en un Régimen especial substitutivo o exclusivo de los períodos de cotización realizados en el INPS, o Régimen general, aunque a título oneroso. Por último, la ley 45/90 permite la "ricongiunzione" onerosa a los profesionales liberales integrando la laguna existente en la ley de 1979.
- (9) Existen dos sistemas de financiación del gasto en pensiones: la capitalización que supone la formación de fondos de pensiones con las aportaciones de los trabajadores financiándose las pensiones con los rendimientos que se obtienen de la inversión de estos fondos y el sistema de reparto mediante el cual las pensiones de un determinado período se abonan con los ingresos al sistema efectuados por los "activos-ocupados" durante ese mismo período. La sustitución paulatina del sistema de capitalización por este segundo sistema basado en la solidaridad intergeneracional se inicia en Italia en los años 50 (Ley 218/1952) en el marco de una grave crisis económica fuertemente inflacionaria. Sobre los sistemas de financiación de la Seguridad Social véase DUPEYROUX Jean-Jacques et PRETOT, Xavier. *Sécurité sociale*. Sirey. 1996 9ª ed. pág. 42.

sistema de financiación iniciada en los años setenta (10), se confirmaría cuando su fuente básica de ingresos: las cotizaciones de la población activa, a pesar de su constante incremento, resultaron insuficientes para cubrir las pensiones a pagar durante ese mismo período (11). Las causas explicativas de este mencionado desequilibrio económico son variadas, en primer lugar y centrandó la atención en la partida de gastos, se ha argumentado la existencia de un crecimiento exagerado de la cobertura asistencial del sistema (12) como elemento clave desencadenante de la crisis. Esta primera tesis fue favorecida por la opacidad de las cifras de la Seguridad Social italiana consecuencia de la insuficiente diferenciación de las fuentes de financiación de sus modalidades contributiva y asistencial (13). Sin embargo el gasto asistencial no podía ser califi-

- (10) "Como es sabido, la evolución de la disciplina de la Seguridad Social (y en particular del sistema de pensiones) sufrió un particular impulso en una determinada dirección a partir de la segunda mitad de los setenta, cuando los cambios generales en la tendencia de la economía, pusieron de manifiesto, de manera decisiva, lo limitado de los recursos económicos financieros disponibles y el carácter utópico de los programas sociales planteados en el transcurso de los lustros precedentes"... CINELLI, Maurizio. "Lineamenti Generali della Riforma Previdenziale" Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali. Anno XVI, N° 61, 1994, pág. 55.
- (11) En este sentido resulta ejemplificador observar la evolución del gasto en el Régimen General Obligatorio gestionado por el INPS Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, encargado en 1993 de proporcionar cobertura al 78% del total de pensionistas italianos. Durante ese mismo año, las cotizaciones recaudadas por el INPS ascendieron tan sólo a 68 trillones de liras, mientras que los gastos ocasionados por el pago de pensiones supusieron 120 trillones; como se puede observar las cotizaciones recaudadas sólo cubrieron un poco más de la mitad de las pensiones abonadas, mientras que el resto se financió con los excedentes de los otros regímenes de seguro y principalmente con las aportaciones estatales, que cubrieron un 27% del gasto de pensiones. De acuerdo con las cifras aportadas por SALAFIA, "Italia: El proyecto de ley de reforma de los regímenes de pensiones estatutario y complementario" Revista Internacional de Seguridad Social. N° 3-4. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. 1995
- (12) Al intentar financiar procesos de ampliación de la cobertura, vinculados a situaciones de reconversión industrial e incluso de reequilibrio de las diferencias estructurales entre regiones, con cargo a cotizaciones sobre la producción que, obviamente, terminaron por ser insuficientes. Es decir, la idea "las cargas impropias de la Seguridad Social", que Cinelli denomina "exceso de responsabilidad" o tendencia existente en los países desarrollados a que la Seguridad Social asuma responsabilidades de cobertura más allá de las esenciales que le son propias, alejándose de su verdadera finalidad. CINELLI, Maurizio. "Le prospettive della Sicurezza Sociale nel 2000". Rivista italiana di Diritto del Lavoro. Anno XIV, N° 1, Enero-Marzo, 1995, pág. 4. "La expansión, en particular de los años 70, de los gastos asistenciales puestos a cargo del sistema contributivo, relativos a la garantía de mínimos y a las pensiones de invalidez." LANZONI, P. "La riforma previdenziale in Italia" /en/ GABRIELI, G. et alii. Le prospettive di sviluppo dei fondi pensione in Italia. Milano. Egea-Giuffrè. 1994 pág. 8.
- (13) El legislador italiano ha fracasado en su intento de separar ambas modalidades de Seguridad Social diferenciando sus modalidades de financiación. A pesar de la

cado como desmesurado (14). Incluso "a sensu contrario" algunos autores denunciaron el fenómeno opuesto, es decir, la realización de transferencias desde el presupuesto estatal al INPS, o Istituto Nazionale della Previdenza Sociale y principal ente gestor de la Seguridad Social italiana, para hacer frente a gastos conexos a la gestión asistencial, que habrían sido utilizados para la cobertura de necesidades globales del INPS sin atender a su carácter contributivo o asistencial (15).

En segundo lugar y analizando las cifras del llamado "gasto social" en Italia, siempre por debajo de la media europea (16), destacan las pensiones a las que en 1993 Italia dedicaría el 60% de su gasto social. Dentro de las mismas se detecta un incremento de la partida vinculada, a lo que el estudio llama, riesgo de vejez con un peso específico en el desequilibrio presupuestario. Efectivamente, superando la media comunitaria (el 12% del PIB) y el gasto realizado en cualquiera de los restantes países miembros, Italia consagró en 1993 a la cobertura de esa contingencia el 15,5% de su PIB. La imposibilidad de acometer la financiación completa de esta partida con cargo a las cotizaciones, dotará a las pensiones de jubilación de un claro carácter deficitario, concretamente, el 3,7% del PIB en 1993; alcanzando dos años

- aprobación de la Ley N° 88/1989 que crearía un fondo especial, el GIAS o "Gestione per gli interventi assistenziale" con la finalidad de reunir todas las cargas soportadas por el INPS a título asistencial. La causa de este fracaso es posible que resida en la de por sí problemática delimitación práctica de la doble naturaleza de la Seguridad Social italiana y en el dificultoso proceso de deslinde de zonas fronterizas, señalándose como sintomática la posición a caballo, entre concepción contributiva y asistencial, de la figura de la "integrazione al minimo" o garantía de mínimos de las pensiones contributivas, que la reciente reforma del 95 ha declarado a extinguir.
- (14) Según los datos aportados por Cazzola supuso en 1994 un 8,3% del conjunto del gasto social, es decir, un 2% del PIB, no alcanzando las prestaciones dinerarias los 23.000 miles de millones de liras. CAZZOLA, Guido. Lo stato sociale italiano in confronto all'Europa Il Mulino. 1996. pág. 1069.
- (15) Véase en este sentido LAPADULA Beniamino y PATRIARCA, Stefano. Op. cit. pág. 55 y ss. y CAZZOLA, Guido. "Lo stato sociale..." Op. cit. pág. 1069 quien señala: "Es ahora evidente el reiterado intento por parte de los principales entes de previsión (...) de calificar bajo la modalidad asistencial (reivindicando por tanto la cobertura estatal) todas las partidas de su presupuestos que exceden el volumen de sus ingresos."
- (16) Utilizando las cifras sobre gasto social, hay que poner de manifiesto que mientras que en 1980 el gasto social en Italia suponía un 19,4% sobre su PIB, diez años más tarde pasaba a ser de un 24,1% del PIB, para continuar aumentando y suponer en 1993 un 25,8% del PIB (destinado fundamentalmente en un 59,7% a la cobertura del riesgo vejez, incluidas pensiones de jubilación). Sin embargo de acuerdo con los datos de la Unión Europea de 1993, Eurostaat-Seeppo, este 25,8% del PIB estaba por debajo de la media Europea situada ese año en un 27,7% del PIB y del gasto en otros países como: Dinamarca (33,2%), Alemania (27,6%), Francia (30,9%) u Holanda (33,6%), superando, sin embargo, a Grecia (16,3%), Portugal (18,3%) o España (24%) del PIB. COMISION EUROPEENNE. La protection sociale en Europe 1995. Luxembourg 1996. pág. 67.

más tarde el 4% del PIB (17). Se produce, en consecuencia, una transferencia continua del déficit a las generaciones futuras, combinada con adelantos procedentes de los presupuestos generales del Estado, que obviamente no parecían la fórmula correcta de mantener la viabilidad económica del sistema.

La principal causa del gasto excesivo que suponían este tipo de pensiones era el desmesurado incremento del número de perceptores de pensiones vitalicias causante de la ruptura del equilibrio que entre pensionistas y cotizantes debiera existir. Efectivamente, la ratio entre ambos factores (18) había descendido alarmantemente hasta una proporción cercana a un pensionista por cada persona en activo (19). Aunque el origen de este deterioro podría buscarse, en primer lugar, en el envejecimiento de la población italiana, como apunta el informe de la Comisión Europea. Desde el momento en que la edad media de jubilación en Italia se situaba en 54,6 años en 1995 (20), el origen del problema no podría ya ser calificado como estrictamente demográfico (21), debiendo

- (17) La evolución había sido rapidísima si se tiene en cuenta que 15 años antes, en 1980, el déficit era tan sólo un 0,3% del PIB; y que el gasto en pensiones en Italia desde 1980 a 1993 había experimentado un incremento importantísimo del 5%, si se considera comparativamente que durante dicho intervalo de tiempo en Alemania decrecía el gasto en pensiones en un 1%, se incrementaba en Francia en un 1,5%, creciendo la media europea un 2,5%. De acuerdo con las cifras aportadas por: CAZZOLA, "Italy: Pensions Reform in Force" *European Industrial Relations Review*. London. Nº 264, Enero 1996, pág. 31-34.
- (18) Esta ratio que se viene utilizando como dato clave e irrefutable de la crisis de un sistema financiado a reparto debe ser utilizada con las debidas reservas pues hay que considerar que el incremento, en los países desarrollados, del número de pensionistas, a causa principalmente de la desfavorable evolución demográfica, podría quedar contrarrestado con el incremento de la productividad de la población activa ocupada. La idea no debe ser por tanto, calcular cuantas personas trabajan sino lo que éstas producen, trasladándose el problema desde la evolución demográfica adversa y en principio difícil de superar, al cuadro socioeconómico que es el que incide sobre los activos-ocupados y su productividad. El futuro de la Seguridad Social dependerá, de esta manera, de la habilidad o el interés de los gobernantes en establecer mecanismos legales capaces de distribuir la riqueza que los incrementos de productividad generen, y de identificar nuevas fuentes de financiación de las pensiones contributivas. Véase sobre este último punto ETXEZARRETA Miren, "Acerca de la Seguridad Social" /en/ VVAA. Torres López, J. (coord). *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?* Barcelona, Ariel. 1996, pág. 20.
- (19) En Italia en 1995 veintitún millones de pensionistas recibían sus prestaciones gracias a las cotizaciones de tan solo veinte millones y medio de población activa ocupada; 25 años atrás, alrededor de 10 millones de trabajadores cotizantes financiaban a 6.6 millones de pensionistas. MARCHETTINI, PIERO. "Italy: Social Security Reinvents the Contribution Method" *Benefits & Compensation International*. December 1995. pág. 2.
- (20) LAPADULA Beniamino y PATRIARCA, Stefano. *Op. cit.* pág. 44.
- (21) Problema que sin duda existía ya que en Italia como en el resto de Europa se combinaba el incremento de la esperanza de vida con un descenso de la natalidad. En 1994 de acuerdo con el ISTAT, Instituto dedicado a la elaboración de estadísticas al igual que el INE español, la tasa de natalidad no cubría la tasa de mortandad.

considerarse, entre otros factores, el marco normativo que permitía y perpetuaba la mencionada situación.

La existencia de tan temprana edad media de jubilación respondía, en primer lugar, a la posibilidad que brindaba la regulación vigente en Italia a numerosos ocupados-cotizantes de interrumpir sus contribuciones prematuramente, convirtiéndose en perceptores de las llamadas pensiones de antigüedad o "*pensioni di anzianità*". Este tipo de pensiones eran concedidas con carácter vitalicio e independencia de la edad del solicitante, una vez cumplido un determinado período de carencia. Este único requisito, especialmente breve en el sector público (22), permitió la jubilación de muchos trabajadores a edades tempranísimas, motivo por el cual las pensiones de antigüedad comenzaron a ser denominadas: "*baby pensioni*".

En segundo lugar, y paralelamente al crecimiento del número de pensiones de antigüedad (23), se incrementa el número de *prejubilaciones* enmarcadas en procesos de reconversión industrial de sectores débiles. La Ley 155/1981 permitía, para suavizar el coste social de estos procesos, el reconocimiento de pensiones de jubilación, sin reducción alguna de su cuantía, a trabajadores con una edad mínima de 50 años. Con la misma finalidad pero esta vez con un claro tinte fraudulento, proliferan las pensiones de invalidez de carácter asistencial (24).

- (22) Hasta 1992 los aproximadamente tres millones y medio de funcionarios públicos italianos disfrutaban de las pensiones de antigüedad como sistema de jubilación preferencial. Para su percepción de acuerdo con la normativa en vigor, solo necesitaban la consecución de exigüos períodos de carencia que variaban según el tipo de funcionario de que se tratase dentro de un arco temporal que iba desde un mínimo de 14 años, 6 meses y un día de servicios efectivo, en el supuesto de funcionarios estatales casadas o con hijos, a un máximo de 24 años, 6 meses y un día de servicio, para los funcionarios de entes locales. Este tipo de pensión, privilegio de los funcionarios, se extenderá al sector privado, a través de la Ley 903/65, si bien su regulación actual responde más a los esquemas establecidos por una Ley posterior la 153/1969 de 30 de abril. Aunque en un primer momento solo podían beneficiarse de ellas los trabajadores por cuenta ajena, sucesivas ampliaciones permitieron su aplicación al resto de trabajadores autónomos y profesionales liberales inscritos en el INPS. No obstante el régimen de las pensiones de antigüedad del sector privado no es totalmente coincidente con el explicado para el sector público al exigirse un período de carencia muy superior: 35 años, existiendo algunas excepciones para determinados sectores: por ejemplo, los trabajadores del espectáculo ven reducido bajo determinados requisitos su período de carencia a 30 años, reducción que hace que en el sector de pilotos y personal de vuelo se exijan tan sólo 25 años.
- (23) Se considera que el Fondo de Trabajadores por Cuenta ajena del INPS, el FPLD: "*Fondo di Pensioni dei Lavoratori Dipendenti*" entre 1980 y 1992, el número de pensiones de jubilación y antigüedad pasa de 3.311.583 a 5.030.000, con un incremento de cerca del 52%. las pensiones de antigüedad consideradas aisladamente, se triplican pasando de 397.217 en 1980 a 1.198.722 en 1992, durante ese mismo año la mayoría de nuevas pensiones liquidadas serán de antigüedad. LAPADULA, B. y PATRIARCA, S. *Op. cit.* pág. 24.
- (24) En 1983 llegaron a ser cinco millones de pensiones de invalidez concedidas a personas que habían desarrollado una actividad laboral de baja retribución y por

Ambas situaciones descritas, aunque principalmente las "baby pensioni" de los funcionarios, se convertirían en caldo de cultivo de la economía sumergida, ya que los jóvenes pensionistas continuaban trabajando a pesar de la prohibición legal de acumular salario y pensión (25).

Asimismo y en clara conexión con la implantación a finales de los setenta del sistema de cálculo retributivo (26) la cuantía de las propias pensiones

tanto cotización, y que poseían un período de carencia inferior a los 15 años exigidos para recibir una pensión de jubilación; se trataba, visto el perfil de los pensionistas, de proporcionar una pensión a personas que no reunían los requisitos contributivos legales. La ley N° 222/1984 trató de poner fin a estas situaciones con la elevación del requisito de cotización, de uno a tres años, en el quinquenio precedente a la solicitud, además de tomar como criterio para el reconocimiento de la pensión el de la capacidad de trabajo y no la capacidad de ganancia para limitar el juego del factor socioeconómico o ambiental. Se encuentra un cierto paralelismo con la reforma de las pensiones de 1985 llevada a cabo en España con la intención de luchar también contra el fraude que suponía la compra de pensiones.

- (25) No obstante, esta prohibición no era radical sino muy matizada por el legislador italiano, realmente permisivo en esta materia, ya que en ocasiones permitía compatibilizar el cobro de una pensión con algunas rentas de trabajo, principalmente por cuenta propia. En el supuesto de las pensiones de antigüedad, por ejemplo, se consideraba completamente compatible y lícito la percepción de este tipo de pensión con el trabajo autónomo, que el pensionista no estaba obligado a abandonar. Las pensiones de antigüedad terminarían convirtiéndose en muchas ocasiones, y gracias a la vigente normativa, "en una mera renta adicional de profesionales y autónomos" a quienes se concedía una renta vitalicia a cambio de sus anteriores cotizaciones. ABALDO, Giancarlo. *Guida pratica alle nuove pensioni: come si calcolano, quando si applicano*. Col. Cosa & Come. 1995 Milano Giuffrè. pág. 14.
- (26) La Ley N° 153/1969, llamada "Gran Reforma del sistema de Seguridad Social", entre otras medidas, sustituiría en el marco del INPS el método de cálculo "contributivo" que relacionaba la cuantía de las pensiones con las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral del trabajador, por un sistema retributivo para el cálculo de las pensiones que combinaba dos elementos: en primer lugar la llamada *Retribución Anual Pensionable, RAP*, que se calculaba a partir de la media del período retributivo legalmente considerado, es decir, la media de los salarios brutos percibidos durante los últimos tres años, hasta 1988 que se amplía a cinco; mientras que para los trabajadores autónomos, de acuerdo con la Ley 233/1990, se calculaba a partir de la media de las rentas imponibles de los últimos 10 años. El segundo elemento consistía en aplicar un porcentaje o rendimiento del 2% sobre la llamada Antigüedad Contributiva, AC, o período de carencia equivalente a los años trabajados que no podía ser inferior a 15; estableciéndose un rendimiento máximo del 80% equivalente a 40 años de trabajo.
- Cálculo retributivo =  $\frac{RAP \times (AC \times 2)}{100}$

La aplicación de esta fórmula suponía, en última instancia, el reconocimiento de una pensión necesariamente comprendida entre un mínimo y un máximo. Un tope mínimo, que afectaba tanto a la cotización reducida a partir de 1984 si no se alcanzaba determinado nivel salarial, como a la propia pensión a través del mecanismo

también se había incrementado. Pues este sistema que conectaba el monto de la pensión con los últimos salarios recibidos por el trabajador generaría un crecimiento de las pensiones medias (27) que se intensificaría (28) con la jubilación de trabajadores de carreras estables y ascendentes en tiempos de auge económico (29). La citada conexión, últimos salarios-pensión, en la que se basaba el sistema de cálculo retributivo producía, también, resultados poco equitativos. En primer lugar, al premiar con pensiones más cuantiosas a trabajadores con carreras irregulares pero ascendentes en su última fase, en detrimento de los trabajadores con carreras uniformes y constantes pero con bajo salario que con sus cotizaciones venían manteniendo financieramente el sistema de Seguridad

- de la garantía de mínimos de las pensiones contributivas, o "integrazione al minimo". Y un tope máximo redistributivo ya que mientras toda retribución estaba sujeta a cotización, solo una parte de la misma, la que no excediera del tope legal, se consideraba relevante a la hora de determinar la cuantía de la pensión, también limitada, al no poder superar una cantidad máxima legalmente establecida.
- (27) La tasa de cobertura de las pensiones respecto del último salario percibido por el trabajador fue creciendo paulatinamente. Tomando en consideración un período de carencia de 40 años la tasa de cobertura de la pensión respecto del último salario, (SALAFIA. *Op. cit.* pág. 161), era de un 65% en 1968, pasando a ser al año siguiente con la aplicación del nuevo sistema retributivo a un 74%, hasta alcanzar el actual 80%. La importancia de este fenómeno sobre las cifras de gasto social radica en el continuo crecimiento de los salarios en continuo, incluso por encima de la inflación. Sin embargo algunos autores, como Marchettini, no considerarían determinante la sustitución del sistema de cálculo contributivo "que no es per se menos generoso que el retributivo, aunque definitivamente permita una mejor previsión de las prestaciones, y en consecuencia de los costes del sistema" MARCHETTINI, PIERO. "Italy: Social Security..." *Op. cit.*, pág. 2 Identificando, en cambio, como posible causa generadora del incremento de las pensiones medias la eliminación del carácter redistributivo del tope máximo del cálculo retributivo. En 1988, que entorpecería el control del gasto en pensiones; al permitir que éstas crecieran paralelamente a los salarios. Más extensamente ver, MARCHETTINI, PIERO. "Italy: Breaching the INPS Ceiling". *Benefits & Compensation International*. Junio 1988
- (28) El importe medio anual de las pensiones de jubilación y antigüedad entregadas por el INPS a los trabajadores por cuenta ajena durante el año 1994 fue de 18,9 millones de liras; tan solo un año antes en 1993 esta misma media fue de 13,6 millones, es decir, cinco millones inferior. Según CAZZOLA "Lo stato sociale..." *Op. cit.* pág. 1063. Asimismo, estas pensiones eran objeto de "actualización automática (ley 153/1969) en relación al costo de la vida y en relación al crecimiento, importantísimo de las retribuciones medias (Ley 160/1976)". LANZONI, P. *Op. cit.*, pág. 8.
- (29) Que conecta con la política expansiva de la cobertura social que produce el denominado "efecto persecución" entre las posiciones de los pensionistas menos favorecidos hacia los perceptores de altas pensiones independientemente del equilibrio financiero que debiera existir entre pensiones contributivas y las cotizaciones previas a su percepción. VITALLI, Lucia. "Il sistema delle pensioni tra disavanzo e privatizzazione" *Il Mulino*. Bologna. Anno 43, N° 354, Luglio-Agosto 1994, pág. 645.

Social. En segundo lugar, su funcionamiento permitía la "compra de pensiones" o incremento fraudulento de la cuantía de las pensiones a través de un aumento artificial de las retribuciones percibidas en los últimos años previos a la jubilación (precisamente los que se tenían en cuenta a la hora del cálculo) (30). Estos efectos perniciosos derivados del sistema de cálculo ocasionarían un preocupante deterioro de la solidaridad intergeneracional y de la confianza de los cotizantes en la justicia del sistema (31) variables de difícil cuantificación, aunque piezas claves en la crisis del sistema de financiación a reparto italiano.

En el otro lado de la balanza del sistema de financiación a reparto italiano, en el de los ingresos, se había producido una disminución del número de ocupados-cotizantes a causa de problemas de carácter económico-estructural, comunes en otros muchos países (32), con la consiguiente merma de la cuantía de las contribuciones al sistema. Se trataba de un reflejo de la propia evolución del mercado de trabajo en el que predominaba un modelo menos rígido, o "flexibilizado" de trabajadores perceptores de peores remuneraciones que las obtenidas por el trabajador industrial a tiempo completo de antaño, con la consiguiente disminución de sus cotizaciones basadas en el salario (33).

- (30) De acuerdo con LAPADULA y PATRIARCA, *Op. cit.*, pág. 17 nota 1ª, en un estudio de campo realizado "sobre 5000 trabajadores inscritos en el INPS, más de 200, presentaron fuertes anomalías en sus medias retributivas de los últimos cinco años que resultaban ser del doble o el triple a las inmediatamente precedentes".
- (31) Asimismo, el trabajador consideraba que gracias a sus cotizaciones se costeaban procesos de reconversión en sectores obsoletos y lo que es más grave, dada la tensión territorial italiana, existía también la percepción entre los trabajadores del norte de Italia de estar subvencionando a un sur que no cotizaba, salvo las menguadas cotizaciones del sector agrícola, además de ser en "el mezzogiorno" donde se concentra el fraude. El conjunto de estos procesos que debían haber sido financiados con los impuestos generales, producía una antisolidaridad entre los trabajadores generada precisamente a través precisamente de esta solidaridad mal entendida o excesiva y favorecida, en parte, por la falta de transparencia en la financiación a la que hacía referencia.
- (32) La crisis económica de los ochenta produjo en Italia un incremento de la tasa de desempleo, que aunque muy por debajo de las alarmantes cifras españolas, provocó una disminución importante en el número de trabajadores por cuenta ajena, precisamente los máximos cotizantes. En 1995, en Italia, trabajaba solamente un 40% de la población, incluidos en el otro 60% junto a los pensionistas se encuentra un alto número de desempleados no perceptores de ayudas económicas entre los que destacan, por su elevado número, los jóvenes cuya incorporación al mercado laboral es cada vez más tardía. Se trata de un porcentaje bajo, en relación a otros países OCDE, que apunta claramente a altos niveles de economía sumergida y trabajo clandestino con la consiguiente evasión de impuestos y pago de cotizaciones a la Seguridad Social. CAZZOLA, Guido. "Italy. Pensions Reform in Force", *European Industrial Relations Review*. London. N° 264, Enero 1996, pág. 32.
- (33) El modelo de trabajador "fordista-taylorista" ya no es el predominante. Se incrementa el número de los trabajadores autónomos (cuya introducción se inicia en 1957 con los agricultores) con cotizaciones de inferior cuantía que las de los traba-

### III. LA REFORMA AMATO

La reforma Amato intentó solucionar, en primer lugar, la grave crisis del sistema de financiación de reparto y ante la dificultad de incrementar los ingresos, apostó por un recorte del gasto. Proponiendo una rebaja sustancial de las promesas legales en materia de pensiones, materializada en las medidas que se recogen, brevemente, a continuación:

a) Ampliación de la base retributiva de cálculo de las pensiones de jubilación (34) como medio de conseguir un abaratamiento de las pensiones otorgadas (35), y como sistema eficaz de lucha contra el fraude o "compra de pensiones".

b) Ampliación paulatina, desde el comienzo de 1993, del período de carencia de 15 a 20 años. Este endurecimiento de los requisitos de acceso tenía dos objetivos, en primer lugar, aumentar las cotizaciones obligatorias (36) y, en

- segundo, proteger a los trabajadores por cuenta ajena pero con un tratamiento especialmente favorable en las prestaciones que percibían a cambio de ellas. Los límites de la propia relación laboral se difuminan de manera que los trabajadores en situaciones fronterizas optan o son obligados, en un intento de abaratar costes, a situarse en la extralaboralidad. Como admiten Lapadula y Patriarca, *Op. cit.*, pág. 93. "no existen estadísticas oficiales, sin embargo, se estima que cerca de dos millones de trabajadores que, no siendo encuadrables en los esquemas de seguridad social previstos en la actualidad, son excluidos de la tutela contributiva de la Seguridad Social y en consecuencia no contribuyen a la financiación de la misma".
- (34) La base retributiva vigente en 1992 se constituía con los salarios brutos de los últimos 5 años, 260 semanas, su ampliación se llevó a cabo de acuerdo con la antigüedad contributiva o años cotizados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma el 31/XII/1992, distinguiéndose tres supuestos:
- a) Trabajadores que hubieran cotizado a fecha 31/XII/92, durante 15 o más años: sufrirán la ampliación paulatina de la "Retribución Anual Pensionable" hasta llegar a 10 años o 520 semanas, en el año 2002.
- b) Trabajadores con menos de 15 años cotizados, en la mencionada fecha de 31/XII/92, el período de referencia continuará siendo los últimos 5 años de cotización, añadiéndose a este período, todos los salarios percibidos desde el 1/1/1993 hasta su jubilación.
- c) Para los que hubieran comenzado su vida laboral en 1993 el período de referencia salarial pasará a ser la vida laboral completa y las retribuciones en ella percibidas.
- (35) La clave reside en el sistema de actualización de la "Retribución Anual Pensionable" que produce el efecto de que cuanto mayor sea el incremento del período de referencia, mayor será el descuento en la pensión al aumentar el número de años sujetos a una actualización no excesivamente generosa, de acuerdo con el incremento del IPC y obviando la evolución de los salarios reales.
- (36) El incremento definido en el art. 2 del D. Lgs. 503/1992 responde al siguiente cuadro:
- | AÑO     | PERÍODO CARENCIA | AÑO       | PERÍODO CARENCIA |
|---------|------------------|-----------|------------------|
| 1992    | 15 años          | 1997/98   | 18 años          |
| 1993/94 | 16 años          | 1999/2000 | 19 años          |
| 1995/96 | 17 años          | 2001/02   | 20 años          |

segundo lugar, reducir el número de pensiones contributivas de jubilación, beneficiarias de un complemento de mínimos.

c) Aumento progresivo de la edad mínima de jubilación, que en el marco del INPS se elevará de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 60 para las mujeres (37).

d) Por último, y abandonando un primer proyecto que pretendía hacer desaparecer progresivamente en diez años las pensiones de antigüedad, el legislador decide bloquear temporalmente su reconocimiento, aún en el supuesto de que se hubiera cumplido con el período de carencia legal (38). El 31 de diciembre de 1993, terminado el bloqueo, se reestablecería el reconocimiento de las pensiones de antigüedad de forma escalonada (39) y de acuerdo con los requisitos vigentes para los trabajadores del sector privado, que se extenderían armonizadamente a todos los demás regímenes (40). La entrada en vigor del período transitorio establecido en esta norma, originó la regulación más farragosa de toda la Reforma al producir multiplicidad de situaciones distintas, en

(37) El período transitorio establecido en la Ley 503/1992 de 30 de diciembre, que alcanzaba su objetivo en el año 2002, se acelerará en virtud de la Ley 724/1994, de 23 de diciembre, con un incremento de la edad de jubilación de un año cada 18 meses que transcurrieran desde su entrada en vigor, de manera que el objetivo de los 65 y 60 años como edades de jubilación de hombres y mujeres respectivamente, se alcanzará en el año 2000, de acuerdo con las indicaciones de la siguiente tabla:

PERÍODO DE REFERENCIA	HOMBRES	MUJERES
Desde el 1/1/94 al 30/6/95	61 años	56 años
Desde el 1/7/95 al 31/12/96	62 años	57 años
Desde el 1/1/97 al 30/6/98	63 años	58 años
Desde el 1/7/98 al 31/12/99	64 años	59 años
Desde el 1/1/2000	65 años	60 años

Este incremento no afectó a las pensiones de antigüedad. De hecho en el diario *La Stampa* de 18 de agosto de 1995, en su artículo "la febbre delle pensioni" se señalaba que a través de la concesión de pensiones de antigüedad en el INPS durante 1994 "la edad mínima de jubilación, en esos momentos fijada en 61 años para los hombres y 56 para las mujeres como umbrales mínimos, había sido eludida por más de 233.000 nuevos pensionistas".

(38) El bloqueo, con el que se inicia la reforma Amato, regulado en el artículo primero del Decreto Ley 384/92 de 19 de septiembre, más tarde convertido en la Ley 438/92, afectará indistintamente a los trabajadores de los ámbitos público y privado, salvo excepciones como la de aquellos trabajadores inmersos en procesos de reconversión industrial. Esta medida supone la congelación, desde octubre de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1993, del derecho a recibir este tipo de pensiones.

(39) Se trataba de evitar el acceso a las pensiones de antigüedad del primer gran grupo de trabajadores autónomos, del sector agrícola, que tuvieron acceso a la Seguridad Social a partir de 1957. Como señalan CINELLI, M.; PERSIANI, M. *Op. cit.* pág. 18.

(40) En este sentido, el apartado tercero del artículo octavo del D. Lgs. 503/92 elevará la antigüedad contributiva o período de carencia requerido a 35 años. Como cabe suponer, los más perjudicados serán los funcionarios que se beneficiaban de las "baby pensioni" que se concedían con períodos de carencia muy inferiores.

conexión con el período de carencia ostentado por cada trabajador (41). Esta medida tan excepcional, el bloqueo, respondía al intento de recortar el enorme gasto, si no el mayor, que suponían las pensiones de antigüedad en el sector público; no obstante, gracias a ella y al "efecto de shock" (42) que produjo entre la ciudadanía, el legislador conseguiría un segundo objetivo: allanar el camino a futuras reformas que, por su más suave aplicación obtendrían un mayor consenso.

Como complemento a las anteriores medidas de reducción de la cobertura pública el Gobierno Amato a través de la aprobación del Decreto Ley 124/93, de 21 de abril, creará el primer marco legal específico (43) del tercer pilar de la Seguridad Social, cuya importancia hasta ese momento podría calificarse de residual (44). La fortaleza del sector público de pensiones y la mera existencia del "Trattamento di fine rapporto", que suponía con carácter general para todos los trabajadores por cuenta ajena el ahorro obligatorio de parte de su salario y que se materializaba en una indemnización al finalizar la relación laboral (45),

(41) Se encontraban tres situaciones básicas: la de aquellos trabajadores que a 31 de diciembre de 1992, hubieran reunido los requisitos de cotización o de servicio requeridos previamente a la entrada en vigor de la reforma, cuyo régimen permanecía, en definitiva, inalterado. Aquellos trabajadores que en ese momento hubieran cumplido un *mínimo de 8 años de período de carencia*, con un régimen intermedio que lograba un acercamiento ficticio de este segundo grupo de trabajadores a los 35 años requeridos, evitándose así una ruptura excesivamente drástica de sus expectativas. Y por último aquellos trabajadores que el primero de enero de 1993 *no hubieran cumplido ocho años de período de carencia*, la pensión de antigüedad ya sólo podría ser alcanzada con los requeridos 35 años de servicio o cotización.

(42) CINELLI, M.; PERSIANI, M. *Op. cit.*, pág. 2.

(43) La ausencia de una normativa ad-hoc no suponía la ausencia absoluta de un referente normativo de los escasos planes ya existentes, ya que la laguna legal había quedado cubierta mediante una construcción doctrinal que aunaba normas diversas de la Constitución, el Código Civil o el Tributario. Este marco normativo proporcionaba amplios márgenes de libertad a la hora de constituir un fondo, aunque generaba por otro lado una excesiva diversidad de la oferta procedente de las distintas instituciones.

(44) Se estima que antes de existir una regulación propia de los fondos de pensiones, solo tenían fondos un millón y medio de trabajadores que desarrollaban su actividad en sectores excedentarios como el bancario o en las grandes multinacionales. CORBELLO Sergio "La pensione complementare non è attribuibile prima del trattamento obbligatorio" en *Il Sole 24 Ore-Guida Normativa*. Agosto 1995. pág. 68

(45) La antigua *indennità di anzianità* del artículo 2120 del Código Civil italiano se sustituye en 1982 por el denominado TFR que continúa siendo una forma de retribución diferida, con causa en la prestación de trabajo que se hace efectiva en cada caso de extinción del contrato de trabajo o ahorro obligatorio cuya finalidad es paliar el riesgo económico que supone la pérdida del empleo. Esta acepción ha provocado que parte de la doctrina identifique el TFR con la Seguridad Social complementaria. El nuevo sistema de cálculo que introduce como máxima novedad la norma de 1982 supone una nueva aproximación al régimen de los



dejaban muy poco espacio para el desarrollo de las pensiones complementarias de carácter voluntario. A pesar de que era necesario, por tanto, que la normativa que pretendiese su difusión incentivara su contratación, el Decreto Ley 124/93 diseñaría un marco fiscal realmente desfavorable. Estableciendo límites estrictos sobre el porcentaje de contribuciones al plan deducibles a la hora del pago de impuestos (46), y manteniendo la disciplina tributaria anterior para los inscritos a los viejos fondos. Los resultados no pudieron ser más desalentadores: estancamiento en la creación de nuevos planes y cierre de los existentes a nuevos participantes (47).

La Reforma Amato intentaría también llevar a cabo algunas medidas tendentes a racionalizar la gestión de las pensiones excesivamente dispersa y a mejorar la escasa armonización de los diferentes regímenes de pensiones obligatorios (48) fomentando la aproximación de los regímenes de jubilación del funcionario público y del empleado del sector privado siguiendo el modelo legal diseñado para éste último (49). Todo ello a pesar de las premisas limita-

planes de pensiones: su monto dependerá del salario (cuotas inferiores a la retribución bruta anual dividida entre 13,5) se acumularán anualmente durante los años de servicio formando esta especie de cuenta individual de ahorro obligatorio que se revalúa anualmente, aplicando un porcentaje fijo del 1,5% más el 75% del aumento del índice ISTAT de precios al consumo (IPC), sistema que evitará la inflación siempre que esta no supere el 6-7 % anual. De estos fondos, con los que se autofinanciaban de manera ventajosa las empresas italianas, el trabajador es titular de un derecho de crédito de un derecho subjetivo propio, no expectativa de derecho, que se hará efectivo en el momento de la extinción de la relación laboral, aunque cabe en supuestos tasados un anticipo de su importe. Véase sobre el TFR: GHERA, Edoardo. *Diritto del lavoro*. Bari. Cacucci editore. 1994. 1ª ed. pág. 258-268. PERA, Giuseppe. *Compendio di Diritto del Lavoro*. Milano. Giuffrè. 1992. 2ª ed. pág. 241-248.

- (46) Establecía una especie de impuesto anticipado, consistente en la aplicación de una retención del 15% sobre las contribuciones que se realizaran; dicha retención podría ser deducida luego de los ingresos del trabajador cuando éste recibiera el pago y "Existía la creencia de que el gobierno no sería capaz de restituir los impuestos avanzados en el momento en que las pensiones comenzaran a ser pagadas". MARCHETTINI, Piero. Italy: Social Security Reinvents... *Op. cit.*, pág. 3-4.
- (47) Esta clausura, al margen de su carácter discriminatorio, puso en graves aprietos a los fondos financiados "a reparto" próximos a su maduración, como ocurrió principalmente en el sector bancario MARCHETTINI, Piero. Italy: Social Security Reinvents... *Op. cit.*, pág. 4
- (48) En relación a la fragmentación del sistema en múltiples regímenes, cabría señalar que los intentos homogeneizadores descritos contrastan con medidas aprobadas en el mismo período y que toman la dirección opuesta centrifuga creando microsistemas. Véase CINELLI, Maurizio; PERSIANI, Mattia (coord.) *Commentario della riforma previdenziale, dalle leggi "Amato" alla finanziaria 1995*. Milano. Giuffrè. 1995. pág. 13 yss.
- (49) En este sentido se produce un cambio importante de perspectiva, que pone fin a la tendencia inversa, y hasta el momento predominante, de hacer partícipes a los trabajadores privados de los privilegios acumulados por el funcionariado: primer beneficiario de la previsión social en Italia.

doras de la actuación delegada del Gobierno, establecidas en la Ley 421/92, "respeto de los derechos adquiridos" y "mantenimiento de la pluralidad de organismos asegurativos".

#### IV. LA REFORMA DINI: Ley 335 de 8 de agosto de 1995

Considerada por algunos autores como una verdadera "revolución de las pensiones" (50), la Reforma Dini será portadora de una nueva filosofía (51) basada en otorgar al sistema de previsión social de un carácter más contributivo y en potenciar su adaptación al mercado de trabajo actual dotándole de mayor flexibilidad. No obstante, permanecerán invariables algunos de los pilares configuradores del sistema previo: como el papel preponderante del sistema público de pensiones, dentro del esquema de previsión social, o el sistema de financiación de reparto. Este equilibrio entre novedad y continuismo es, sin duda, fruto del origen consensuado de esta Reforma, característica realmente novedosa de la misma, pues por primera vez Gobierno y Sindicatos intentarán, conjuntamente, poner freno al deterioro del sistema de pensiones público italiano (52).

##### 1. El consenso

El Gobierno conservador presidido por Silvio Berlusconi, a través de su Ministro de Hacienda, Lamberto Dini, intentará, como ya había anunciado en su campaña electoral, continuar el proceso reformador del anterior Gobierno Amato introduciendo modificaciones de corte neoliberal en el sistema italiano de pensiones. No obstante, salvo la ampliación del bloqueo de las pensiones de antigüedad, su proyecto reformador no se materializaría a causa de la inestabilidad política y la fuerte oposición sindical que dio lugar a la huelga general del 14 de octubre de 1994, tras el fracaso de las negociaciones. El Gobierno, a la vista de lo conflictivo de la situación, decide flexibilizar su posición inicial y retoma el contacto con los interlocutores sociales el 24 de noviembre, logrando en el mes de diciembre la firma de un acuerdo con los tres principales Sindicatos (53) del país. En virtud de este acuerdo el Gobierno Berlusconi se

(50) Precisamente, La Rivoluzione delle pensioni, es el título de la monografía de LAPADULA y PATRIARCA, *Op. cit.*

(51) BILLIA, Gianni. prólogo a LAPADULA y PATRIARCA, *Op. cit.*, pág. 7-12.

(52) El verano de 1994 se inicia una campaña periodística y política en torno a un "agujero" existente en el INPS, y que algunas fuentes valoran en 32.500 miles de millones de liras. Su existencia parece cuestionar la viabilidad de todo el sistema de Seguridad Social italiano. POLO, Gabriele. "Pensioni: diario di bordo". *Il Manifesto*. sábado 5 agosto 1995. pág. 12

(53) La CGIL, alineado con el Partido Democrático de izquierdas; la CISL, anteriormente con orientación democrata cristiana y segunda fuerza sindical del país; y la UIL, de orientación socialista.



comprometía a acometer únicamente mínimos recortes en el gasto, a la espera de un verdadero debate global sobre el futuro del sistema de pensiones. En el acuerdo ya se apuntaban algunas directrices de la futura reforma que se llevaría a cabo en el seno del Parlamento, con consulta a los representantes sociales. Como contrapartida, los sindicatos aceptarían un segundo bloqueo de las pensiones de antigüedad (54).

La firma de este acuerdo fue la última actuación del Gobierno Berlusconi. Tras su caída, en medio de una gran inestabilidad política y como consecuencia de un fallido proceso electoral, llega al poder en enero de 1995 un "Gobierno Técnico" presidido por el propio Lamberto Dini. Su Ministro de Trabajo, Treu, iniciará en el mes de febrero negociaciones tripartitas con sindicatos y patronal, que culminarán el 8 de mayo de 1995 con un nuevo acuerdo entre Gobierno y sindicatos (55). Cofindustria, la representación empresarial, retirará su apoyo al proyecto al considerar sus propuestas insuficientes y sujetas a unos períodos transitorios excesivamente largos.

El acuerdo se recogió en los 51 artículos del Proyecto de Ley (56) presentado a la Comisión Parlamentaria encargada de temas laborales el 17 de mayo, iniciándose el debate parlamentario sobre las propuestas de la Comisión el 24 de ese mismo mes. El Gobierno se mantuvo firme en su idea de que la norma debía respetar, en todo caso, los términos del acuerdo con los sindicatos, por lo que consideró inaceptable cualquier cambio sustancial al Proyecto presentado (57). A pesar de los intentos de oposición, que presentó numerosas enmiendas y de la dificultad política de las negociaciones, el Gobierno lograría la aprobación de la Ley 335/95, de 8 de agosto que, publicada en la Gaceta Oficial el día 17 de ese mismo mes, entró en vigor al día siguiente (58).

- (54) El acuerdo aprobado a través de la Ley 724/94, de 30 de diciembre, de acompañamiento de la Ley de presupuestos para 1995, congelará de nuevo la posibilidad de acceder a pensiones de antigüedad, esta vez entre enero y junio de 1995. Esta última fecha indicará el término dentro del cual el Gobierno se compromete a aprobar una norma de reordenación del sistema de pensiones. Este primer plazo se prorrogará a través del DL 262/1995 hasta la aprobación de la ley 335/95 a principios de agosto.
- (55) Los sindicatos desarrollaron una labor explicativa de acercamiento de las propuestas a los trabajadores de los distintos sectores durante las negociaciones y realizaron consultas masivas a sus afiliados para conocer su postura. Finalmente, sobre el Acta de Acuerdo firmada el 8 de mayo y que recogía las líneas generales de la futura reforma, se realizó un referéndum entre 4,5 millones de trabajadores y pensionistas que arrojó un 65% de votos afirmativos a su aprobación.
- (56) Sobre el proyecto de ley véase: SALAFIA, Antonio. *Op. cit.*
- (57) El Presidente realizó una presentación del proyecto a la Comisión para terminar señalando que: "el gobierno no está dispuesto a considerar enmiendas que de hecho conduzcan a un debilitamiento del diseño de la reforma y sus contenidos de carácter financiero." Transcripción del discurso en la revista VITA ITALIANA. Documenti e informazioni N° 5-6-7. Mayo-Junio 1995, pág. 71.
- (58) No obstante, el inicio de los períodos transitorios toman como fecha de partida el primero de enero de 1996 y la completa puesta en práctica de algunos de sus artículos se la Ley demorará hasta el año 2008, en el caso de las pensiones de antigüedad, o incluso hasta el 2013 en el supuesto de la nueva pensión de jubilación

## 2. Estructura

De los 17 artículos de los que finalmente se compuso la Ley (59) destacan por su importancia y carácter innovador los tres artículos iniciales dedicados a las pensiones públicas, que se convertirán en el eje central de mi estudio y cuyo contenido responde "grosso modo" al siguiente esquema:

a) El artículo primero, titulado: "*Principios generales, sistema de cálculo de las pensiones obligatorias y requisitos de acceso, el régimen de acumulación*", tras enmarcar los objetivos y principios inspiradores de la norma en sus cinco primeros apartados, dedica los 41 restantes al estudio de las pensiones públicas contributivas (60).

b) El artículo segundo o de "*Armonización*", hace referencia a la homogeneización de los diferentes regímenes de Seguridad Social obligatoria existentes en Italia, así como a la inclusión de algunos grupos de trabajadores en el ámbito de protección de la misma (61).

c) El artículo tercero podría calificarse de "cajón de sastre", pues como su propio título indica, recoge "*Disposiciones diversas en materia asistencial y contributiva*" (62). A partir del apartado vigésimo quinto se inicia la regulación

- (59) La Ley 335/95 ha sido traducida al español en la Sección de Documentos de la *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, N° 21, 1996, pág. 155
- (60) El primer artículo regula las materias básicas de la nueva regulación de las pensiones públicas:
- a) La restauración del cálculo contributivo: funcionamiento y ámbito de aplicación (apartados 6° al 13°); Junto con el apartado 16° de eliminación de la garantía de mínimos en el cálculo contributivo, y los apartados 23° y 24° relativos al ámbito de aplicación de dicho sistema de cálculo.
- b) La nueva pensión de jubilación, sus requisitos, compatibilidad con el trabajo (apartados 19° al 23°).
- c) La pensión de antigüedad (apartados 25° al 32°).
- d) El régimen de actualización de las pensiones ya concedidas (apartado 33°)
- e) El régimen de los trabajos de especial penosidad (apartados 34° al 38°)
- e) La armonización del sistema de cotización (apartados 39° y 40°).
- f) El "Núcleo de Valoración del gasto en pensiones (apartados 44°, 45° y 46°)
- (61) El artículo segundo dedicado a la armonización e integración de colectivos:
- a) La armonización entre el sector público y privado (primeros 23 apartados).
- b) La armonización del sector agrícola (apartado 24°).
- c) Integración en el sistema de los trabajadores "parasubordinados" (apartados 25° al 30°)
- d) La armonización con la reforma de la regulación de las mutualidades (apartado 33°)
- (62) El artículo tercero recoge muy diversas materias entre ellas destacaría:
- a) La separación financiera entre la seguridad social contributiva y asistencial (apartados 1° al 3°)
- b) La nueva pensión asistencial el "assegno sociale" (apartados 6° y 7°)
- c) El incremento en la cotización de los trabajadores por cuenta ajena (apartados 23° y 24°)
- A partir del apartado 25° comienza la regulación del sistema complementario que se extiende hasta el artículo 16.

de las pensiones complementarias, materia a la que se dedicarán los restantes catorce artículos.

La Ley incluye al finalizar su articulado ocho tablas aclaratorias. Mientras que la primera contiene previsiones concretas en relación al ahorro previsto por la Ley hasta el año 2005; el resto de tablas tratarán de simplificar la aplicación de los apartados más farragosos de la reforma, como los relativos a las pensiones de antigüedad. No obstante, el legislador consciente de la imposibilidad de regular exhaustivamente en la Ley, determinadas materias especialmente complejas, se limitará a esbozar sus líneas maestras que serán desarrolladas, dentro de los plazos establecidos, por el ejecutivo en quien delega. En total en la Ley se identifican diez delegaciones que el Gobierno llevará a cabo a través de la aprobación del número de decretos, "decreti legislativi", que considere oportunos (63). Asimismo, algunos Ministros, de Trabajo y Hacienda principalmente, deberán aprobar una veintena de ordenes ministeriales o "decreti amministrativi" (64).

(63) El Gobierno dictará en los siguientes plazos posteriores a la entrada en vigor de la Ley los siguientes decretos:

1º) En *cuatro meses*: decreto sobre tratamiento fiscal de las rentas que superen el techo pensionable y contributivo fijado en 132 millones de liras.

2º) En *seis meses*: decreto sobre el régimen de previsión social de los trabajadores parasubordinados o colaboradores. Y decreto de regulación de la venta de inmuebles de los entes de previsión social.

3º) En *doce meses* decretos sobre: el fondo de previsión para las amas de casa, revisión del régimen de los trabajadores del sector agrícola, armonización de los diferentes regímenes de los empleados públicos, sobre criterios de cálculo de las cotizaciones de quien opte por la aplicación íntegra del sistema contributivo. Finalmente uno o más decretos deberán ser emanados para la regulación de las cotizaciones ficticias, rescate y computo recíproco de las mismas.

4º) En los *20 meses siguientes*, consciente el legislador del "maremagnum" normativo en materia de pensiones resultante de esta última intervención legal, decide hacer en el artículo 3.21º una última delegación encomendando al Gobierno la producción de un texto refundido sobre todas las disposiciones en materia de pensiones.

*Éstas eran las previsiones iniciales pues el término para su emanación fue diferido: al 30 de abril de 1997 en los tres primeros supuestos, mientras que la cuarta delegación podrá ser llevada a cabo hasta el 31 de marzo de 1998. De acuerdo con las previsiones de la Ley 417/1996 de 8 de agosto (G.U. Nº 188 de 12/8/96).*

(64) Emanación de ordenes ministeriales "decreti ministeriali" sobre los siguientes temas:

1º) Creación de un listado de trabajos caracterizados por su penosidad sujetos por este motivo a una especial cobertura. Participación financiera estatal en los gastos generados por dicha cobertura.

2º) Orden del Ministro de Trabajo y Seguridad Social de revisión decenal de la cuantía de los porcentajes del "coeficiente de transformación" o factor del nuevo sistema de cálculo contributivo.

3º) El presidente del Consejo de Ministro aprobará la norma de extensión a los trabajadores estatales de la figura del "Trattamento di Fine Rapporto".

### 3. Objetivos y principios de la reforma

Como ya se ha señalado, los cinco apartados iniciales del artículo primero poseen un carácter programático. Recogiéndose en el apartado primero de la Ley su principal objetivo "garantizar la tutela del artículo 38 de la Constitución" (65) y las propuestas básicas para su consecución. La importancia de esta referencia inicial a la Constitución antifascista de 1947 radica, en primer lugar, en que delimita el propio alcance de la reforma al circunscribirla al marco constitucional que salvaguarda la posición preeminente de un sistema público de pensiones. En segundo lugar, supone una declaración expresa de la voluntad del legislador de afrontar el problema de la "ambigüedad del derecho de la Seguridad Social" tan denunciado por la doctrina (66).

Para lograr este primer objetivo, el legislador propone: "la redefinición del sistema de previsión social", o reforma profunda del conjunto de su sistema de pensiones, que se articulará en cuatro medidas innovadoras. Primeramente, el legislador propone dotar al sistema de un carácter más contributivo, que restituya el equilibrio actuarial desaparecido (67), mediante la implantación de un

4º) Orden del Ministro de Hacienda redefiniendo la base pensionable de los funcionarios públicos en servicio en el extranjero.

5º) Ordenes del Ministro de Trabajo de adecuación periódica del porcentaje cotizador de los trabajadores "parasubordinados" y del funcionamiento de su gestión separada prevista dentro del INPS. Ordenes sobre los requisitos y solicitud del "assegno sociale"....

6º) Otros muchos actos administrativos se requerirán para poner en marcha la regulación de la Seguridad Social complementaria.

(65) Artículo 38: "Todo ciudadano incapaz para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir, tiene derecho a la manutención y a la asistencia social. Los trabajadores tienen derecho a que se prevean y aseguren los medios necesarios adecuados a sus necesidades vitales en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y desempleo involuntario.

*Los incapaces y los disminuidos tienen derecho a la educación y a la capacitación profesional.*

*A los fines previstos en este artículo proveen órganos e instituciones impulsados o integrados por el Estado.*

*La asistencia privada es libre".*

/en/ CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Op. cit.* pág. 314.

(66) La Constitución italiana planteó una indudable ruptura con el modelo legal con origen en la publicación del sistema corporativo previo vinculado exclusivamente a la población trabajadora por cuenta ajena. El necesario proceso de adaptación y ampliación del marco legal de la Seguridad Social al modelo constitucional nunca fue seriamente afrontado ni culminado, causando lo que Persiani, como primera idea de su manual denomina "la ambigüedad del derecho de la Seguridad Social", PERSIANI, Mattia, *Op. cit.*, pág. 3. Idea a la que también hace referencia CINELLI, Maurizio, *Op. cit.*, pág. 11.

(67) Algunos autores señalan que la reforma supone la vuelta al modelo del "seguro social". PESSI, Roberto "Corrispettività e solidarietà nel nuovo sistema previdenziale" pág. 2 y BOER, Paolo. "Principi generali della Riforma" /en/ PESSI, Roberto et alii, *La Riforma del sistema previdenziale* Padova. Cedam 1995.

sistema de cálculo contributivo de las pensiones que vincule el monto de la pensión con las cotizaciones realizadas. En segundo lugar, la Ley 335 establecerá nuevas condiciones de acceso a las pensiones basadas "en el principio de flexibilidad". En tercer lugar, el legislador avanza en "la armonización de los diferentes ordenamientos sobre pensiones, en el respeto a la pluralidad de organismos aseguradores". Por último, la Ley fomentará el desarrollo de las pensiones complementarias con la finalidad de lograr niveles "adicionales de cobertura" para los trabajadores.

Todas estas medidas de redefinición del sistema responden a dos nuevos fines que, en definitiva, no son sino condiciones que se han de cumplir para lograr la viabilidad del sistema y el cumplimiento de la tutela del artículo 38 de la Constitución: "la estabilización del gasto en pensiones en relación al Producto Interior Bruto" como método de lucha contra la insolvencia estructural del sistema de financiación a reparto y "el desarrollo del sistema de Seguridad Social en sí mismo". Los objetivos, por tanto, son prácticamente coincidentes con los de la anterior Reforma Amato, la Ley 335 intentará solventar los problemas planteados al inicio de este artículo, utilizando nuevas fórmulas.

En el segundo apartado del artículo primero se observa la vocación de permanencia de la Ley 335, que intenta salvaguardar la vigencia de sus disposiciones calificándolas, de acuerdo con su apartado segundo, como "principios fundamentales de la reforma económica y social de la República. Las sucesivas Leyes de la República no pueden introducir excepciones o derogaciones a la presente Ley sino mediante expresas modificaciones a sus disposiciones" (68). El apartado tercero recuerda que la presente Ley 335/95 forma parte de los planes presupuestarios para los bienios 95-97 y 96-98 (69), por lo que el gasto en pensiones se deberá adecuar a las cantidades-objetivo recogidas en la Tabla nº1, anexa a la Ley (teniendo en cuenta las modificaciones en los ingresos que contempla el apartado cuarto para el bienio 96-97). La Ley 335 forma parte de un proyecto macroeconómico ligado a la consecución de los objetivos de Maastricht, que obligan a la contención del gasto público para controlar el déficit, que no podrá superar el 3% sobre el PIB.

(68) El objetivo de esta disposición será evitar la modificación o derogación tácita de la Ley; sin embargo y como señala Boer, el intento de conferir a esta Ley una resistencia especial frente a futuras normas fracasa ya que, jerárquicamente, la Ley 335 no es superior; lo que en Italia denominan: fuente reforzada, "rinforzata". Por este motivo, "la solemne enunciación, del apartado tercero, se traduce en una simple recomendación al futuro legislador"... "sin poder en modo alguno asegurar a esta norma un destino diferente del de todas las otras Leyes estatales de rango inferior a la Constitución". BOER, Paolo. *Op. cit.*, pág. 75 y 76.

(69) Afirmación que, paradójicamente, sí dota a la Ley 335 de cierta resistencia a posibles modificaciones a través de Leyes posteriores, que siempre deberán respetar los principios establecidos en relación a los límites máximos de financiación a través de la deuda pública que se recogen en los dos puntos iniciales del artículo primero de la Ley 725/1994 o Ley de presupuestos para 1995 y que no deberá superar, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, el 60% del PIB.

Como toda norma de Seguridad Social, la Ley 335 producirá efectos sobre situaciones futuras que tendrán lugar en el largo plazo. El legislador consciente de la necesidad de adaptación constante de la normativa a las posibles modificaciones del marco macroeconómico futuro, y con la finalidad de dotar a la Ley de una mayor flexibilidad establece un control a corto plazo del cumplimiento efectivo de las previsiones sobre contención del gasto en pensiones recogidas en la Ley. Si los objetivos previstos para el bienio 1996-1998, recogidos en la mencionada tabla nº1, no se cumplieran, el apartado quinto del artículo primero de la Ley habilita al Gobierno a realizar, sin alterar el mecanismo de cálculo de las pensiones, modificaciones cuantitativas sobre los parámetros actuariales en los sectores donde se verifique que se están produciendo desviaciones que les alejan de los objetivos de equilibrio financiero perseguidos por la Ley (70).

#### 4. Las medidas reformadoras

La redefinición del sistema de previsión social anunciada en el artículo primero se llevará a cabo a través de las cuatro medidas ya enunciadas a las que añadiré, por su importancia, una quinta medida presente en la Ley y destinada al perfeccionamiento de los sistemas de control del gasto en pensiones.

##### A) Primera Medida: Restauración (71) del sistema de cálculo contributivo de las pensiones

Esta medida, eje central en torno al cual girará la reforma del sistema de pensiones italiano, supondrá: la desaparición paulatina del sistema de cálculo retributivo, caracterizado por su falta de previsión actuarial (72), y la implantación de un nuevo sistema de cálculo contributivo. Encargado de reconstruir el nexo de unión entre el monto de la pensión y las cotizaciones satisfechas a lo largo de toda la vida laboral, no pretende, sin embargo, un retorno al modelo asegurativo del pasado, ni tan siquiera una desvinculación absoluta entre el

(70) Esta "cláusula de salvaguardia", novedad introducida en el Congreso, es uno de los controles económico-actuariales de la evolución del gasto en pensiones que la Ley 335 establece en función de las expectativas de ahorro que pretende cumplir; tal vez se trate de la reacción contraria a la falta de supervisión presupuestaria que ha predominado en la Seguridad Social italiana de los últimos decenios.

(71) Restauración, pues la aplicación de un sistema de cálculo contributivo no es una medida totalmente novedosa al ser el sistema previo a la reforma de 1969 en el sector privado. En el ámbito público, sin embargo, se puede hablar de "innovación radical" ya que en este ámbito sí se aplicará por primera vez. BOER, Paolo. *Op. cit.* pág. 67.

(72) El anterior sistema de cálculo, como ya se mencionó, favorecía el incremento de las pensiones medias y producía diferencias de trato injustificadas al favorecer a los trabajadores con carreras irregulares, pero con salarios altos en su parte final, en detrimento de aquéllos que a pesar de haber cotizado durante largos períodos eran perceptores de salarios inferiores en la parte última de su vida laboral.

monto de las pensiones y retribuciones salariales (73). El nuevo sistema de cálculo tratará de frenar el incremento constante de las pensiones medias y garantizar una mayor equidad en el cálculo de la pensión de los diferentes trabajadores, dotando, por último, al Gobierno de mecanismos de control e intervención sobre la evolución del gasto en pensiones que, en lo sucesivo, deberá vincularse a la marcha de la economía del país.

a) *Ámbito de aplicación del nuevo sistema de cálculo*

El apartado sexto del artículo primero señala que "el importe de las pensiones concedidas en el régimen general y obligatorio y en las formas sustitutivas y exclusivas del mismo se determinarán según el sistema contributivo" (74). Sin embargo, la aplicación del nuevo sistema no afectará a todos los trabajadores incluidos en dichos regímenes de la misma manera, o con igual intensidad ya que:

A) Su aplicación será automática e íntegra a los afiliados al sistema a partir del primero de enero de 1996.

B) Mientras que respecto a los que iniciaron su actividad laboral con anterioridad a dicha fecha, habrá que distinguir entre dos tipos de trabajadores, en función de su "antigüedad contributiva" o período de carencia acumulado al finalizar el año 1995:

B—1) En primer lugar, se encuentran: aquellos trabajadores que al finalizar el año 1995 poseían un período de carencia igual o superior a los 18 años (75), incluyendo todas las cotizaciones acreditadas en cualquiera de los fondos públicos de carácter obligatorio gracias al sistema de cómputo recíproco de cotizaciones o "ricongiunzione". Este grupo de trabajadores, de acuerdo con el apartado décimo tercero del artículo primero, continuarán

(73) De acuerdo con CAZZOLA, G. "Le pensioni sotto il segno del Gattopardo", *Diritto delle Relazioni Industriali*. N° 2. 1995. pág. 132., hay que señalar que "en la práctica se realiza una sustancial equivalencia entre los dos métodos de cálculo, en la medida que a las personas a quienes se aplica el modelo contributivo, los nuevos contratados a partir de 1996, ya estaba previsto que se tomara en consideración las retribuciones de toda la vida laboral para determinar su pensión retributiva" de acuerdo con la Reforma Amato, y "respecto de la retribución, la cotización es tan solo un porcentaje".

(74) El sistema de cálculo contributivo afecta a trabajadores por cuenta ajena públicos y privados así como a los autónomos con excepción de los pertenecientes a las Cajas profesionales de directores de empresas y periodistas o "Cajas Privatizadas" donde la implantación del cálculo contributivo, como consecuencia de su polémica privatización, será voluntaria. Se trata de un importante retroceso en el proceso armonizador dada la importancia que posee la aplicación uniforme del nuevo sistema de cálculo contributivo a todos los nuevos inscritos en el régimen obligatorio de la Seguridad Social.

(75) Se protege de nuevo a los mismos que se salvaban de los efectos de la Reforma Amato por haber cotizado 15 años, 3 años después se exigen 18 para no atentar contra sus derechos "adquiridos".

calculando sus pensiones con el sistema retributivo (76), donde permanece vigente el mecanismo de garantía de mínimos de las pensiones contributivas.

B—2) En segundo lugar, se encuentran: aquellos trabajadores afiliados al sistema con anterioridad a 1996 y con una antigüedad contributiva inferior a los 18 años. A estos trabajadores la Ley aplica un sistema de cálculo mixto, también denominado "sistema a prorrata" descrito en el apartado duodécimo; se trata de una combinación de ambos sistemas: el retributivo en relación a los períodos trabajados previamente al término de 1995 mientras que el sistema contributivo se aplicaría a los períodos de actividad laboral que cubriera el trabajador con posterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Dini.

A pesar de esta primera clasificación, de acuerdo con la política de flexibilidad preconizada por la reforma, el legislador permitirá a algunos de los afiliados al sistema con anterioridad a 1996 optar por la aplicación íntegra del nuevo sistema de cálculo contributivo para el cálculo de sus pensiones, siempre y cuando cumplan determinados requisitos. El derecho de opción solo podrá ser ejecutado, de acuerdo con el apartado vigésimo tercero del artículo primero, por aquellos trabajadores que posean una antigüedad contributiva igual o superior a quince años, de los cuales es imprescindible que al menos cinco hayan tenido lugar en el marco del nuevo sistema contributivo. Teniendo en cuenta que la aplicación del cálculo contributivo comienza en 1996, el cumplimiento de los requisitos exigidos, obliga a que la opción sólo pueda ser ejercitada a partir del año 2001 (77).

En todo caso, la elección de un trabajador de la aplicación íntegra del cálculo contributivo supondrá básicamente su asimilación a la situación descrita para los trabajadores incluidos en el apartado A (o nuevos afiliados a partir del comienzo de 1996). Con dos consecuencias básicas: en primer lugar, y en virtud del apartado decimonoveno del artículo primero, estos trabajadores pasarán a percibir "la nueva pensión de jubilación unificada", sometiéndose a sus nuevos requisitos. Y en segundo lugar, de acuerdo con el

(76) Se les continúa aplicando para el cálculo de sus pensiones, el sistema retributivo de acuerdo con la Reforma Amato. En estos momentos, y de acuerdo con la evolución del período transitorio diseñado en dicha normativa, D. Lgs. 503/92, el cálculo se realiza tomando en consideración la media salarial de los últimos 7 años de vida laboral.

(77) Con la exigencia de estos cinco años de cotizaciones en el nuevo sistema se trataba de evitar la solicitud masiva de pensiones por parte de trabajadores que no hubieran logrado cumplir los requisitos de la Reforma Amato, en especial los 17 años de período de carencia que se necesitan actualmente, pero que sí contasen con los cinco años de período de carencia, que como se explicará, exige tan sólo la nueva pensión de jubilación diseñada en la Reforma. Por otro lado las solicitudes podrían coincidir en el tiempo con el reconocimiento de todas las pensiones de antigüedad bloqueadas, pudiendo la suma de ambas pensiones colapsar financieramente el sistema.

apartado decimosexto del mismo artículo, desaparecería la posibilidad de aplicar la llamada "*integrazione al minimo*" o garantía de mínimos de las pensiones que funcionaba como tope inferior de las pensiones contributivas (78).

La aplicación del cálculo contributivo será un proceso muy lento, cuyos efectos solo serán perceptibles con posterioridad al año 2013; ya que con anterioridad a esa fecha, salvo en el caso de aquéllos que hayan optado por el nuevo sistema y el cálculo contributivo de otro tipo de pensiones, como invalidez y supervivencia, el resto de pensiones continuarán siendo liquidadas de acuerdo con el anterior sistema retributivo (79).

#### b) *Funcionamiento del cálculo contributivo*

Las nuevas pensiones calculadas mediante el sistema contributivo son el resultado de multiplicar dos parámetros: "*Monto Individual de las Cotizaciones*" X "*Coficiente de Transformación*".

A).—*El Monto Individual de las Cotizaciones* ("*montante individuale dei contributi*") como su nombre indica es una especie de cuenta personal, o depósito a plazo, en el que el trabajador va acumulando, a modo de capital, las cotizaciones que hace al sistema a lo largo de su vida laboral. El saldo de la misma se incrementa anualmente tanto por el pago de nuevas cotizaciones como por la aplicación de un interés uniforme para todos los trabajadores, que la Ley denomina *Tasa anual de Capitalización*, ("*il tasso annuo di capitalizzazione*").

La formación del Monto Contributivo se inicia con la aplicación de tres tipos legales o porcentajes de cálculo ("*aliquota per il computo*") sobre la "*renta imponible*" del trabajador que equivaldrá en función del trabajo que se realice al salario o beneficios. Un primer porcentaje del 33% se aplicará sobre el salario bruto de los trabajadores por cuenta ajena; mientras que sobre los beneficios que perciben los autónomos afiliados al INPS, es decir, artesanos, comerciantes y cultivadores directos, se aplicará un porcentaje de cálculo del

(78) Cabe preguntarse qué podría impulsar a los trabajadores a ejercitar su opción en favor del sistema contributivo, cuando se prevé que la cuantía de la pensión en la gran mayoría de los supuestos será inferior. Una respuesta podría ser que, dada la elevación paulatina de la edad mínima de jubilación impuesta por la reforma Amato (actualmente situada en 63 años para los hombres y 58 para las mujeres, en virtud de su período transitorio, y que en el año 2000, una vez terminado éste, será de 65 y 60 respectivamente), la posibilidad de jubilarse, de acuerdo con las normas de la nueva pensión de jubilación, a una edad mínima de 57 años, con ocho y tres años de anticipación dependiendo del sexo del trabajador, puede suponer un gran incentivo.

(79) En el año 2013, considerando la posibilidad de optar por su íntegra aplicación previamente, el nuevo sistema de cálculo se prevé que afectará a un 70% de los trabajadores actualmente afiliados al FPLD, Fondo de los trabajadores por cuenta ajena, del INPS; mientras que solo para el 30% restante, se mantendrá vigente el anterior sistema retributivo. LAPADULA y PATRIARCA. *Op. cit.*

20%; por último, el 10%, también de los beneficios, es el porcentaje establecido en el supuesto de los "colaboradores" (80) o trabajadores parasubordinados. La Ley utiliza el término porcentaje de cálculo en lugar de denominarlos directamente porcentaje de cotización, para poner de manifiesto que, de momento, aquellos no coinciden, salvo en el supuesto de los colaboradores (81), con los porcentajes reales de cotización, 32 (82), 15 y 10 respectivamente.

El apartado decimoctavo del artículo segundo de la ley 335 establece una cantidad máxima de "*renta imponible*" las cantidades que la superen no serán tomadas en cuenta ni a la hora de cotizar como tampoco para calcular las pensiones en ninguna proporción. Como se puede observar el tratamiento del tope máximo que realiza la Ley 335/1995 no es el tradicional que poseía un mayor carácter redistributivo al obligar a cotizar sobre esas cantidades. Este tope superior, fijado en 132 millones de liras (83), se aplicará a los nuevos afiliados desde el inicio de 1996, así como a los ya afiliados desde el momento que ejerciten su opción por la aplicación íntegra del cálculo contributivo. La Ley 335/95 delega en el Gobierno la regulación del tratamiento fiscal y contributivo que recibirán las cantidades que excedan del citado techo.

- (80) O "*Parasubordinati*": se trata de aquellos trabajadores temporales de colaboración no inscribibles en ninguno de los dos regímenes anteriores (ni en el régimen de trabajadores dependientes ni en el de autónomos) La ley 335/95, en su artículo 2º apartados del 25 al 30, inserta por primera vez en la Seguridad Social italiana a este tipo de trabajadores que hasta la Reforma carecían de cobertura ad-hoc.
- (81) Siendo por tanto los trabajadores pertenecientes a este tercer grupo los que reciben a la hora de calcular sus pensiones peor trato, sin causa justificada. La diferencia más acusada, entre porcentajes de cotización y cálculo, se da en el supuesto de los trabajadores autónomos cuyo desfase es de cinco puntos, aunque se prevé el incremento de sus cotizaciones en los próximos años y por tanto el acercamiento gradual de ambas cantidades.
- (82) A los mismos trabajadores por cuenta ajena, incursos en el nuevo sistema desde el 1 de Enero del 96, a quienes se les acumula en su *Monto Individual de las Cotizaciones* el 33% de su salario bruto, se incrementa, en virtud del artículo 3.23º, la carga cotizadora desde el actual 27,57% del salario bruto hasta llegar a un 32%. Tras el Decreto de de 15 de enero de 1996 será el Decreto de los Ministros de Trabajo y Hacienda de 21 de Febrero de 1996 el que establezca el mencionado aumento del 4,43%. Ese mismo Decreto procede a reducir el porcentaje de las cotizaciones destinadas a las excedentarias prestaciones temporales (las familiares de maternidad o la destinada al subsidio del núcleo familiar o la destinada al seguro obligatorio contra la tuberculosis) para con ellas incrementar las cotizaciones destinadas a financiar las pensiones de carácter vitalicio, práctica que no se puede considerar novedosa pues ya se venían utilizando dichos excedentes aunque sin apoyo normativo alguno.
- (83) Se ha fijado un umbral muy alto, y en opinión de Marchettini poco operativo, si se tienen en cuenta los salarios por ejemplo de un licenciado que en su primer empleo cobrará entre 30 ó 40 millones. Por este motivo su aplicación real puede verse retrasada, incluso varias décadas. MARCHETTINI, Piero "Italy: Social Security Reforms... *Op. cit.*, pág. 6.

Siguiendo con el símil del depósito a plazo, el capital en él acumulado, en virtud de la aplicación de los citados porcentajes de cálculo, recibe una tasa de interés anual fijo que la Ley denomina *Tasa Anual de Capitalización* coincidente con la media de la variación quinquenal del Producto Interior Bruto nominal (84). Esta tasa es calculada expresamente por el ISTAT, (*Instituto Nazionale di Statistica*) teniendo en cuenta tanto el crecimiento de la economía nacional, como la inflación producida en el quinquenio inmediatamente precedente al año concreto que se pretende reevaluar (85). Ambas cantidades, "cotizaciones" e intereses, se acumulan en una especie de cuenta individualizada o "estratto conto", a nombre de cada trabajador inscrito en la Seguridad Social, de cuyo evolución se informa anualmente a su titular.

Recapitulando, el *Monto Individual de las Cotizaciones* o primer parámetro es igual a:

*Renta Imponible X Porcentajes de Cálculo Contributivo X Tasa Anual de Capitalización*

B).— El *Coefficiente de Transformación* ("Il *coefficiente di trasformazione*") llamado así por que llegado el momento de la jubilación transforma el *Monto Individual de las Cotizaciones* en la propia pensión. Este segundo parámetro, regulado en el artículo primero apartado undécimo de la Ley 335/95, no es un porcentaje fijo, como la *Tasa Anual de Capitalización*, sino que se compone de nueve porcentajes, de ahí que en ocasiones se hable de coefi-

(84) La variación del PIB nominal, durante un período de tiempo determinado, es aquella que tiene en cuenta la inflación, pues se comparan los bienes y servicios producidos, por ejemplo, en 1995 al precio de 1995 con los de 1994 cuando los precios del 1994 en un orden normal de la economía actual fueron inferiores. En períodos con elevadas tasas de inflación, la variación anual del PIB nominal puede ser muy elevada, generando la falsa impresión de que ha existido un crecimiento importante de la productividad, cuando realmente lo que ha influido en la variación del PIB ha sido el incremento de los precios de los bienes y servicios producidos.

(85) Para su cálculo el ISTAT no aplica la media simple de las variaciones anuales del PIB de los últimos cinco años, sino que utiliza la fórmula del interés compuesto, es decir, la raíz quinta de la variación total que se ha producido en el quinquenio inmediatamente anterior al año que se pretende reevaluar. Resulta clarificador ver un ejemplo práctico sobre la formación del denominado "Montante Contributivo", partiendo del hipotético supuesto de un trabajador por cuenta ajena, que gana inicialmente 1000 liras, con un aumento nominal igual a la inflación del 4% existiendo durante ese período una media de la variación del PIB quinquenal con precios corrientes del 6%. Este trabajador el primer año ganó 1000 y acumuló un 33% en su cuenta, es decir 330. El segundo año con un salario de 1040, por el incremento del 4%, el trabajador acumula también un 33% que ascendería a 343 liras a las que se suman la revaluación del año anterior es decir  $343 + (330 + 6\% \text{ de } 330) = 693$ . El tercer año ganaría 1082, a causa de una nueva subida salarial, acumulando el 33% de esa cantidad, es decir 357 liras, a las que se deberán añadir la cantidad anterior, revaluada un 6% es decir:  $357 + (693 + 6\% \text{ de } 693) = 1092$ , que sería la nueva cantidad a reevaluar...

cientes, en plural. La aplicación a un caso concreto de uno u otro porcentaje estará en función de la edad (86) de la persona que solicita la jubilación y absolutamente desvinculado de la actividad del trabajador; es decir que no variará en función de que el trabajador sea autónomo, por cuenta ajena o parasubordinado, pues los nueve porcentajes son comunes para todos ellos (87). El valor de los nueve porcentajes crece desde el 4.720% correspondiente a un solicitante de 57 años, hasta el más beneficioso 6.136% que se aplica a las personas que soliciten su pensión con 65 años cumplidos (88); de lo que se deduce que la mejora del Coeficiente de Transformación aplicable sólo podrá lograrse, salvo excepciones que ya se señalarán, retrasando el momento de jubilación de la persona interesada (89).

Los mencionados porcentajes del Coeficiente de Transformación se encuentran recogidos en la tabla "A" anexa a la Ley 335/95 y no en su propio articulado, ya que estos porcentajes presumiblemente no permanecerán invariables durante toda la vigencia de la Ley 335. De acuerdo con el apartado undécimo del artículo primero, su cuantía será modificada cada 10 años: "sobre la base del relevo demográfico y la evolución efectiva de la tasa de variación del PIB a largo plazo respecto de la dinámica de las rentas sujetas a cotizaciones de la Seguridad Social, señalados ambos por el ISTAT; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social oído el Núcleo de Valoración, creado en el apartado 44 de este mismo artículo, y de acuerdo con el Ministro de Hacienda, oídas las competentes Comisiones Parlamentarias y las Organizaciones Sindicales y de Empresarios más representativas a nivel nacional, determinará cada 10 años el coeficiente de transformación previsto en el apartado sexto". De

(86) Existe una excepción en la nueva pensión de jubilación, que como se verá más adelante, permite que aquel solicitante con un período de carencia de 40 años pueda jubilarse con independencia de la edad. En este caso la ley prevé que se le aplique el porcentaje correspondiente a los 57 años de edad.

(87) Se trata de un importante paso homogeneizador de la Seguridad Social italiana ya que a través de una tasa común del rendimiento de las cotizaciones para todos los fondos, se eliminan las promesas de prestaciones superiores, ya que se parte de idénticas cotizaciones.

(88) EDAD	Coef.T.	EDAD	Coef.T.
57	4,720%	62	5,514%
58	4,860%	63	5,706%
59	5,006%	64	5,911%
60	5,163%	65	6,136%
61	5,334%		

(89) Para tener en cuenta las fracciones de edad que no alcanzan el año, se añade al coeficiente indicado en la tabla la diferencia entre los dos coeficientes entre los que se sitúa el futuro jubilado se divide entre 12 y se multiplica por el número de meses que superan la edad justa. Por ejemplo una persona que desee jubilarse con 58 años y 5 meses se calcula la diferencia entre el coeficiente correspondiente a 58 años y el de 59 = 0,146. Este porcentaje se divide entre 12 y se multiplica por cinco meses el resultado e 0,061 que se suma al porcentaje de los 58 años,  $4,860\% + 0,061 = 4,921\%$  que será el porcentaje a aplicar.

acuerdo con el tenor de este artículo en el año 2006 se producirá el primer cambio de Coeficiente de Transformación, que deberá basarse en dos previsiones, sobre evolución demográfica y crecimiento del PIB real:

1ª) *Previsión sobre evolución demográfica*: Que permite relacionar la edad de jubilación con la esperanza de vida para calcular estadísticamente durante cuánto tiempo se va a disfrutar de una pensión (90). Partiendo de la premisa de que cuanto más tarde se jubile una persona, más corto será el período de percepción de la misma, el legislador incrementa la cuantía de las pensiones de aquellos trabajadores que las soliciten más tardíamente y continúen cotizando durante un mayor lapso de tiempo.

2ª) *La previsión sobre el crecimiento del PIB Real* (91): Se trata de uno de los elementos más importantes de la Reforma Dini, pues introduce en la fórmula de cálculo de las pensiones un parámetro que hace referencia a la marcha de la economía, en relación a la cual, con el fin de equilibrar progresivamente el presupuesto de la Seguridad Social, se propone acomodar el gasto en pensiones. En principio, y de acuerdo con las cifras recogidas en la tabla "A", la previsión para el cálculo de los coeficientes actuales no ha sido excesivamente optimista: un crecimiento de un 1,5% como estimación indicativa de la evolución efectiva de la tasa de variación del PIB en los próximos diez años (92).

Como primera reflexión sobre el funcionamiento del nuevo sistema de cálculo contributivo y su objetivo declarado de vincular pensiones con cotizaciones, hay que señalar, que aunque parezca situarnos en el marco de un

- (90) Se trata de un "sistema sustancialmente análogo al utilizado para el cálculo de la indemnización por parte de una compañía de seguros, en relación a una póliza de seguro de vida"... El coeficiente de transformación utilizado para calcular la pensión anual aunque no se corresponde exactamente con el punto de equilibrio propio de una póliza sí tiene en cuenta la vida media del trabajador o trabajadora en relación con el período medio en el que percibirán la pensión. PESSI *Op. cit.* pág. 2. Ochenta años ha sido la esperanza de vida tomada en cuenta para el cálculo de los actuales coeficientes.
- (91) La tasa de variación del PIB real es aquella que nos señala la auténtica evolución de la productividad de un país al no tener en cuenta la inflación, por lo que el crecimiento del PIB real suele ser inferior al del PIB nominal. A diferencia de este último las variaciones en la producción de bienes y servicios se calculan a un mismo precio anclado en un año concreto, en este caso: liras constantes.
- (92) Partiendo de que la renovación decenal del Coeficiente puede ser tanto "in mellius" como "in peius" hay que señalar que esta variación podría frustrar numerosas expectativas de derechos, nunca derechos adquiridos, de percibir una determinada pensión. Se podría originar, también, una diferencia de trato entre trabajadores de idéntico perfil que se jubilaran casi al mismo tiempo, pero antes o después de uno de estos cambios variando así el monto de la pensión de cada uno de ellos. Esta inseguridad sobre el monto de la futura pensión a percibir ha sido descrito como "el paso de regímenes de prestaciones definidas a un régimen de cotizaciones definidas" por REYNAUD, Emmanuel y HEGE Adelheid "Italia: una fundamental transformación del sistema de jubilación". *Revista Internacional de Seguridad Social* Nº 3/96 pág. 78.

sistema de financiación basado en la capitalización de las cotizaciones, al no haber variado el sistema de financiación que continúa siendo de reparto (93), se trata de una impresión errónea. Si bien es cierto que las futuras pensiones dependerán de las cotizaciones (94), esta dependencia nunca será de las cotizaciones propias de cada trabajador, sino de las que realicen las generaciones futuras, en función de su capacidad contributiva y de la política vigente en ese momento sobre redistribución de rentas y solidaridad intergeneracional (95).

En segundo lugar, esta unión ficticia entre cotizaciones y pensiones, que dota a la Seguridad Social italiana de un carácter más individualista, puede ocasionar en el marco actual de escasez del factor trabajo una división insolidaria de la población entre: trabajadores, poseedores de la cuenta contributiva generadora de una futura pensión y ciudadanos no trabajadores que parecen recibir ayuda de los primeros como si de beneficencia se tratara (96). Esta

- (93) Esta primera impresión que se apoya, por ejemplo, en la recepción anual del "estratto conto" o evolución del *Monto Individual de las Cotizaciones* como si fuera una cuenta de capitalización; es lo que PESSI (*Op. cit.*) ha llamado "sistema contributivo virtual", instaurado por el legislador ante la imposibilidad de modificar el sistema de financiación a reparto. Se trata de una afirmación lógica ya que económicamente y en relación a sistemas de reparto desarrollados o maduros como los de Europa Occidental resulta inviable la transformación instantánea del sistema de reparto en uno de capitalización, dado el altísimo coste que supondría la creación de las reservas suficientes. La demostración económica de dicha inviabilidad ha sido objeto de estudio del último informe del BBV sobre el futuro de las pensiones en nuestro país dirigido por el profesor Barea. BAREA, José y GÓNZALEZ-PÁRAMO, José Manuel (codirectores). *Pensiones y prestación por desempleo*. Bilbao. Fundación BBV. 1996. pág. 269.
- (94) No obstante, encontramos en la ley 335 un ejemplo de lo que podría calificarse de verdadero sistema de capitalización que afectaría a los trabajadores extracomunitarios, sin convenio de Seguridad Social con Italia. La ley 335/95, en su artículo 3.13º siguiendo la tendencia a ampliar el número de participantes-cotizantes a la Seguridad Social como medio de sanear las finanzas del sistema a reparto, trata de incentivar el pago de cotizaciones por parte de estos trabajadores extranjeros y sus empresarios evitando que éstas se realicen a fondo perdido. Para ello concede a estos trabajadores extracomunitarios que cesen en su actividad laboral y abandonen el territorio nacional para dirigirse a su país de origen con el que Italia no tuviera convenio de Seguridad Social, la facultad de requerir la liquidación de las cotizaciones que hubieran realizado incrementadas en un 5% anual.
- (95) Cazzola G. "Le pensioni sotto il segno..." *Op. cit.* pág. 130. habla de la "peligrosa ilusión óptica" que supone pensar que en un sistema de financiación a reparto una pensión estará en relación directa con las propias cotizaciones.
- (96) Frente a los antiguos déficits de solidaridad del sistema anterior, que se producían en el seno de la propia población ocupada: en función de su distinta edad (jóvenes- viejos); lugar de residencia; (norte-sur de Italia); o simplemente dependiendo de la actividad que desarrollaban: (abogados-agricultores). La ruptura era ahora entre ciudadanos trabajadores y no trabajadores. Véase, BALANDI G.G. "Non lavoro e protezione sociale" *Lavoro e Diritto*. anno IX, Nº 1, invierno 1995. Artículo en el que el autor reelabora una ponencia realizada en junio de 1994 sobre "Trabajo y discriminación".



tendencia a separar o dualizar la Seguridad Social en sus modalidades contributiva y asistencial podría, por tanto, generar efectos insolidarios (97).

En tercer lugar, y relacionando la reinstauración del sistema de cálculo contributivo con el objetivo de la Reforma de lograr la viabilidad del sistema equilibrando el gasto en pensiones en relación al PIB. Hay que señalar, de acuerdo con la doctrina, que el cálculo contributivo supondrá un ahorro, pues en términos generales su aplicación dará lugar al reconocimiento de pensiones de cuantía inferior a las generadas en el marco del anterior sistema. Sin embargo, el propio funcionamiento del cálculo contributivo que relaciona el Coeficiente de Transformación con el crecimiento del PIB, impide descartar que, ante un crecimiento importante de la economía nacional, la cuantía de las pensiones pudiera llegar a ser incluso superior a la que se hubiera percibido de mantenerse en vigor el sistema de cálculo retributivo (98). Esta posibilidad significa que se reconocerían derechos subjetivos a pensiones vitalicias, que como tales harán referencia tanto al derecho a percibir una pensión como al monto concreto de la misma, de manera, que una vez perfeccionados sólo podrán ser sometidos a futuras actualizaciones. Pensiones que en el marco de un sistema de financiación de reparto deberán ser abonadas con las cotizaciones de las generaciones futuras de trabajadores a pesar de que en el largo plazo dicho marco económico favorable variara dando paso a un ciclo económico recesivo (99). Los sistemas de cálculo y financiación, por tanto, no pueden considerarse de manera independiente sino que deberán ser objeto de una coordinación obligatoria. De manera que las pensiones reconocidas a través del primero se satisfagan mediante el segundo en el largo plazo. Para solventar posibles desequilibrios (100) se suelen realizar previsiones económicas y

- (97) En relación a este punto, los defensores de la reforma señalan que ésta no solo no es insolidaria sino que, en sentido contrario a las críticas que se le imputan, repara alguna de las fisuras que en la solidaridad había producido la anterior Reforma Amato, principalmente la de carácter intergeneracional, al dotar al sistema de una mayor contributividad y equidad. La Ley 335 evita falsas solidaridades, que llevadas a sus últimos extremos, habrían generado situaciones realmente injustas en la opinión de los trabajadores que costeaban con sus cotizantes cargas impropias de un sistema de Seguridad Social.
- (98) En defensa de la reforma y el ahorro que ésta pretende conseguir, se ha argumentado que quizás la cuestión deba trasladarse desde cuánto se va a cobrar a cuándo se va a cobrar pues el verdadero ahorro se conseguirá, como se verá, con el retraso de la edad real de jubilación. A esta "defensa" cabe objetar, a su vez, que no era necesario una reforma tan compleja y rebuscada del sistema de cálculo cuando hubiera bastado un incremento de la edad legal mínima de jubilación a 62 años sin modificar el sistema retributivo anterior.
- (99) El.
- (100) Muchos de los problemas que surgen al intentar unir el cálculo de las pensiones a la evolución de la economía, en el marco de un sistema de financiación a reparto, están causados por la distancia temporal que separa a ambos sistemas; el sistema de cálculo produce el reconocimiento del derecho a una pensión vitalicia de acuerdo con las condiciones económicas del pasado. Pensión que deberá ser finan-

demográficas, previsiones, que como tales, están sujetas a márgenes de error, pero que, en todo caso permiten tomar de precauciones, como por ejemplo la creación de fondos de reserva (101) en las épocas de gran desarrollo económico para hacer frente a los gastos de la Seguridad Social en períodos menos florecientes (102).

### **B) Segunda medida: Establecimiento de nuevas condiciones de acceso a las pensiones**

A continuación se explicará el régimen legal de los tres tipos de pensiones públicas de jubilación que existen en Italia: la pensión de antigüedad, la denominada nueva pensión de jubilación "unificada" y la de carácter asistencial o subsidio de vejez. Como último apartado de este epígrafe se adjunta un pequeño esquema con las características básicas de todas ellas.

#### *a) Las pensiones de antigüedad ("pensioni di anzianità") (103)*

La Reforma Dini afronta, finalmente (104), el grave problema que supone la existencia de este tipo de pensiones para el equilibrio económico de la Segu-

ciada, independientemente de la evolución de la economía, en el futuro. El legislador italiano no es ajeno a este problema pues como ya señalaba en informe socio-económico preliminar, que acompañaba al proyecto, de la ley 335/95: "Los excepcionales niveles de prestación que gozan algunas generaciones deberán ser cubiertos por las nuevas generaciones mediante el aumento de la presión contributiva (cotizaciones) y fiscal" en consecuencia: "... cualquier reforma estructural del sistema de pensiones no puede desechar la idea de que los recursos para el pago de pensiones debe estar estrechamente ligado con el crecimiento de la economía y la evolución demográfica". Vinculando a estos dos factores la cuantía de las pensiones.

- (101) Entre otros, VITALLI, Lucia. Op. cit. pág. 645.
- (102) En este punto se podría retomar la idea, ya mencionada al comienzo de este artículo, de la búsqueda de nuevas fuentes de financiación del gasto social, ya que la existencia de períodos de crecimiento económico no garantizan ni la creación de empleo, ni la subida salarial, por lo que dicho crecimiento económico podría no estar acompañado de un aumento de las cotizaciones que proceden de gravar el factor trabajo.
- (103) La Reforma Dini regula las pensiones de antigüedad en su artículo primero desde el apartado vigésimo quinto al trigésimo segundo, incluidos ambos. Dado lo farragoso de esta normativa no es de extrañar que el INPS haya dedicado a clarificar el régimen legal de este tipo de pensiones la Circular 232, de 23 de agosto de 1995, la primera relativa a la reforma.
- (104) Se trata de un problema soslayado por los Gobiernos Amato y Berlusconi incapaces de asumir el coste político de una reforma en profundidad de las pensiones de antigüedad. La oposición a la reforma de las pensiones de antigüedad se mantenía no solo desde los sindicatos, que apoyaban el derecho de los trabajadores a jubilarse a edades tempranas después de cumplir un largo período de carencia, sino también desde la parte empresarial que no deseaba perder este sistema de recs-

ridad Social proponiendo como solución su desaparición paulatina. Con este fin, la Ley 335 impedirá la obtención de una pensión de antigüedad a todos aquellos trabajadores afiliados al sistema con posterioridad al primero de enero de 1996. Manteniéndose, no obstante, para los afiliados con anterioridad a dicha fecha el derecho al reconocimiento de estas pensiones aunque bajo distintas condiciones, al producirse un progresivo endurecimiento de los requisitos de acceso. De manera que, en el año 2008, transcurrido el período transitorio, las pensiones de antigüedad, ya prácticamente desnaturalizadas, serán absorbidas en el seno de la "nueva pensión de jubilación".

Los nuevos requisitos establecidos en la Ley, variarán según sean los trabajadores afectados del sector público o del INPS, distinguiéndose dentro de estos últimos entre los que realizan una actividad por cuenta ajena o son autónomos.

A) Para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el INPS se establecen dos vías de acceso basadas tanto en el período de carencia exigido, como en la edad del pensionista. Siendo este último factor el elemento novedoso y desnaturalizador de las pensiones de antigüedad; caracterizadas, hasta la fecha, por la irrelevancia de la edad del pensionista para su reconocimiento.

La primera vía, (artículo 1.25° a), supone que una vez terminado el período transitorio establecido, los trabajadores por cuenta ajena con derecho a pensión de antigüedad, solo podrán lograrla obtenidos 35 años de período de carencia y cumplidos 57 años de edad mínima. Durante el período transitorio, manteniéndose constante el período de carencia, el legislador establece que la edad mínima para su reconocimiento se vaya incrementando desde los 52 años exigidos en 1996, hasta armonizarse con la edad mínima de 57 años establecida en la "nueva pensión de jubilación" (105).

La segunda vía, (artículo 1.25° b), supone que una vez terminado el período transitorio, la pensión de antigüedad se concederá a los trabajadores que ostenten 40 años como período de carencia, independientemente de su edad. Durante el período transitorio, en esta segunda vía, se permite el acceso a la pensión con períodos inferiores de carencia que se incrementan año a año: desde los 36 exigidos durante el bienio 1996/98, hasta alcanzar los mencionados 40 años en el 2008 (106).

estructuración del personal tan eficiente al no suponer gasto alguno para la empresa. Ambos gobiernos bloquearían temporalmente su percepción e impidieron desde el 19 de septiembre de 1992 el disfrute de estas pensiones a cerca de 200.000 trabajadores.

(105) De acuerdo con la siguiente tabla:

PERÍODO SALIDA	PERIODO DE CARENCIA	EDAD
Durante 1996/97	35 años	52 años
Durante 1998/99	35 años	53 años
Durante 2000/01	35 años	54 años
Durante 2002/03	35 años	55 años
Durante 2004/05	35 años	56 años
Durante 2006/08	35 años	57 años
Durante 2008/12	35 años	57 años

(106) De acuerdo con el siguiente cuadro:

Junto a estas dos vías, sin duda principales, existe lo que algunos autores han llamado la tercera vía, que permite a aquellos trabajadores que ostenten una antigüedad contributiva igual o superior a 37 años transformar su contrato de trabajo a tiempo completo por un contrato a tiempo parcial, acumulando a las rentas de trabajo, reducidas por el cambio de contrato, una pensión de antigüedad. En definitiva, esta tercera vía (107) de acceso a las pensiones de antigüedad supone, de acuerdo con el artículo 1.25° c), que dicha "pensión es acumulable con la retribución, aminorándose en proporción inversa a la reducción no superior al 50% del horario normal de trabajo. La suma de pensión y retribución no puede ser nunca superior a la retribución que recibiría el trabajador que en igualdad de condiciones realizara sus servicios a tiempo completo" (108). Durante el período transitorio de esta tercera vía se permite a los trabajadores, en el bienio 1996/98, ejercitar esta opción con un año menos de antigüedad contributiva, esto es, con 36 años coincidiendo con el período transitorio de carencia de la segunda vía.

B) Los trabajadores autónomos del INPS, excluida por razones obvias la "tercera vía", comparten con los trabajadores por cuenta ajena las dos primeras vías de acceso. Su régimen se diferencia del establecido para estos últimos únicamente en la mayor brevedad de los períodos transitorios. Ambas vías entrarán en vigor a partir del año 1998, diez años antes que en el supuesto de los trabajadores por cuenta ajena. Se permite, sin embargo, respecto de la primera vía y solamente durante el bienio 1996 a 1997 la concesión de pensiones de antigüedad con 35 años de período de carencia y 56 años de edad mínima.

C) Los funcionarios públicos. El legislador añade a las tres vías ya descritas para los trabajadores por cuenta ajena del sector privado (109) una

PERÍODO DE SALIDA	PERÍODO DE CARENCIA
Durante 1996/98	36 años
Durante 1999/2003	37 años
Durante 2004/05	38 años
Durante 2006/07	39 años
Durante 2008/12	40 años

(107) Se puede observar cierto paralelismo entre esta 3ª vía, regulada en el artículo 5 del D. L. 726/1984 convertido tras modificaciones en la Ley 863 de ese mismo año, y con lo que en nuestro ordenamiento se denomina contrato de relevo a través del cual el trabajador recibe simultáneamente parte de su pensión de jubilación y parte de su salario.

(108) Se trata de una novedad respecto de las normas sobre compatibilidad de la pensión de antigüedad con otras rentas, pues hay que recordar que de acuerdo con la normativa anterior, la pensión de antigüedad solo podía ser parcialmente acumulable con el trabajo autónomo y hasta una determinada cantidad.

(109) Hay que señalar, sin embargo, que la primera vía no es totalmente idéntica sino algo más flexible pues se permite a aquellos trabajadores con un mínimo de 52 años en 1996 y una antigüedad de servicio mayor o igual a 20 años que accedan a una pensión de antigüedad reducida. Dicha reducción se realiza a través de unos recortes porcentuales sobre la pensión, inversamente proporcionales a los años que

cuarta vía de acceso que facilita el acceso a la pensión de antigüedad de estos trabajadores, reduciendo el período de carencia. Esta cuarta vía, descrita en el subapartado "b" de su artículo 1.27º, sólo permanece abierta para aquellos funcionarios que al finalizar el año 1995 posean una antigüedad de servicio mínima de 19 años. Distinguiendo la Ley 335, tabla "C", tres supuestos, en función de la antigüedad contributiva, a la hora de su aplicación recogidos de la Ley (110). Los menores períodos de carencia exigidos en esta cuarta vía, se contrarrestan con un mecanismo de penalización que reduce la cuantía de las pensiones; nuevamente en función de los años que resten hasta lograr una antigüedad de servicio que el legislador en esta ocasión, e incomprensiblemente, ha establecido en 37 años. El apartado vigésimo séptimo del artículo primero se remite en relación a estos nuevos porcentajes reductores a los recogidos en la tabla "D" de la Ley, que oscilan entre un 1% con 36 años de servicio y un 13% en el supuesto de haber permanecido activo 30 años, en el momento de solicitar la pensión (111).

#### Desbloqueo y acceso a las pensiones de antigüedad:

Paralelamente a implantación de la nueva normativa se produce la desactivación gradual de los bloqueos previos, permitiéndose la concesión escalonada de pensiones de antigüedad durante determinados intervalos temporales (112). La Ley 335 establece que los trabajadores afectados por el *Bloqueo Amato*, podrán acceder a las pensiones de antigüedad a partir del primero de septiembre de 1995 si son trabajadores por cuenta ajena debiendo esperar a enero de 1996

les resten para la consecución de los 35 años requeridos. Los porcentajes reductores son los fijados en la ley 537/93 y van desde un 1% en el caso de funcionarios con 34 años de antigüedad de servicio, hasta un 35% en el supuesto de tener solo 20 años de antigüedad y faltarle por tanto 15.

- (110) Se distingue entre quienes a 31/XII/1995 ostenten una antigüedad de servicio comprendida: a) en el intervalo que va desde 19 a 21 años tan solo deberán lograr cumplir 32 años de servicio para la concesión de una pensión. b) Los que tengan una antigüedad de servicio comprendida en el intervalo que comprende desde los 22 años a los 25, se reduce la exigencia a 31 años como período de carencia. c) Mientras que los funcionarios con una antigüedad de servicio de entre 26 y 29 años tan solo deberán conseguir 30 años.
- (111) Un ejemplo de esta cuarta vía sería el de un funcionario que a 31 de diciembre de 1995 tuviera una antigüedad de servicio de 20 años, es decir, situada en el primero de los tramos (de 19 a 21 años), por este motivo no podrá solicitar su pensión hasta lograr una antigüedad contributiva de 32 años de servicio efectivo, como estos 32 años son en realidad una rebaja sobre el período de carencia legalmente requerido, este funcionario en virtud de la aplicación de la tabla D sufre una penalización en la cuantía de su pensión, al faltarle de acuerdo con dicha tabla 5 años para lograr los 37 de antigüedad de servicio en este supuesto concreto, y a falta de cinco años, la penalización es del 9%.
- (112) Como dice Bruno Benelli. La pensión de antigüedad se convierte en un autobús de muy largo recorrido pero con pocas paradas donde puedan apearse sus pasajeros. AAVV "Guida alle nuove pensioni" *Il Sole 24 Ore*. Guida normativa. Agosto 1995. pág. 28

si son trabajadores autónomos. Respecto de los trabajadores que vieron suspenso su derecho a la pensión de antigüedad en 1994 y 1995, es decir, los afectados por el *Bloqueo Berlusconi*, tendrán de nuevo acceso a las prestaciones conforme a los plazos establecidos en la tabla "E" de la Ley y que como en el supuesto anterior diferencia entre trabajadores por cuenta ajena, tanto públicos como privados (113) y trabajadores autónomos inscritos en el INPS (114).

Una vez transcurridos los períodos transitorios y de desbloqueo, señalados en el artículo 1.29 de la Ley, los trabajadores que cumplan los requisitos accederán a la pensión de antigüedad de manera escalonada siguiendo el esquema del artículo 1.1.2 de la citada circular del INPS (115).

- (113) **Trabajadores por cuenta ajena públicos y privados**, de acuerdo con la 1ª parte de la tabla E a la que se remite el artículo 1.29 de la ley 335/95, el desbloqueo se producirá de la siguiente manera:

CONSECUCCIÓN PERÍODO	FECHA DE RECONOCIMIENTO
31/12/1994	1/1/96 Sujetos de 57 años o edad superior
1/4/96 Restantes sujetos	
31/12/1995	1/7/96 Sujetos de 57 años o edad superior
1/10/96 Restantes sujetos	
30/6/1996	1/10/96 Sujetos de 57 años o edad superior
31/12/1996	1/1/97 Restantes sujetos
30/6/1997	1/7/97 Sujetos de 57 años o edad superior
31/12/1997	1/1/1998 Restantes sujetos.

- (114) **Trabajadores autónomos** de acuerdo con la 2ª parte de la tabla E a la que se remite el artículo 1.29 de la ley 335/95, el desbloqueo se producirá de la siguiente manera:

CONSECUCCIÓN PERÍODO DE CARENCIA	FECHA DE PETICIÓN PERMITIDA
31/12/94	1/1/96 Sujetos de 57 años o edad superior
1/4/96 Restantes sujetos	
31/12/95	1/7/96 Sujetos de 57 años o edad superior
1/10/96 Sujetos con más de 55 años	
1/1/97 Restantes sujetos	
31/12/96	1/1/97 Sujetos de 57 años o edad superior
1/1/97 Restantes sujetos	

- (115) El artículo 1.1.2 señala dos vías

#### 1ª vía o cumplimiento de 35 años de antigüedad contributiva y 57 años de edad durante:

- 1º trimestre del año: concesión a partir de 1º de julio
- 2º trimestre del año: concesión a partir de 1º de octubre
- 3º trimestre del año: concesión a partir de 1º de enero del año siguiente
- 4º trimestre del año: concesión a partir de 1º de abril del año siguiente.

#### 2ª vía o cumplimiento de 40 años de antigüedad contributiva durante:

- 1º trimestre, concesión: desde 1º de julio si cumple 57 años antes del 30 de junio desde 1º de octubre si cumple 57 años antes del 30 de sept. desde 1º de enero del año siguiente en los demás casos.
- 2º trimestre, concesión: desde 1º de octubre si cumple 57 años hasta el 30 de sept. desde 1º de enero del año siguiente en los demás casos

b) *La nueva pensión de jubilación, ("pensione di vecchiaia") (116)*

El apartado vigésimo del artículo primero de la Ley 335 recoge los cinco novedosos requisitos que deben concurrir simultáneamente para su reconocimiento y que parecen querer vincular la normativa de Seguridad Social a los recientes cambios producidos en el mercado de trabajo, aportando esa mayor flexibilidad reclamada en el artículo 1.1º de la Reforma: "las condiciones de acceso a las prestaciones se deben de realizar de acuerdo con el principio de flexibilidad".

A).— *La aplicación del cálculo contributivo.* La obligatoria aplicación del cálculo contributivo a la nueva pensión de jubilación permite conocer el ámbito de aplicación de la misma. Ya que se puede afirmar que los afectados por la nueva jubilación unificada serán exclusivamente aquellos trabajadores cuya pensión sea liquidada íntegramente a través del nuevo sistema de cálculo contributivo, cuestión ya estudiada.

B).— *Finalización de la relación laboral.* Respecto de este segundo requisito hay que señalar que la Ley incrementa las limitaciones para compatibilizar la percepción de una pensión con rentas procedentes del trabajo, en la línea ya iniciada en la Reforma Amato (117).

C).— *Umbral mínimo de la pensión contributiva de jubilación establecido en 1,2 veces el "assegno sociale" (118).* Este requisito, que solo es operativo cuando la edad de la persona que pretende jubilarse es inferior a los 65 años, obliga a quienes no superen el citado umbral a posponer su edad de jubilación,

3º trimestre del año, concesión desde el 1º de enero del año siguiente

4º trimestre del año, concesión a partir de 1º de abril del año siguiente

(116) La nueva pensión de jubilación definida en el artículo primero, desde el apartado decimonoveno al vigésimo cuarto inclusive, ha recibido el calificativo de unificada pues en ella confluirán, tras los períodos transitorios establecidos, las actuales pensiones de: prejubilación, jubilación propiamente dicha y las pensiones de antigüedad. BALANDI, G.G. "L'accesso alla pensione di vecchiaia "unificata" requisiti di età e/o di anzianità contributiva e scelta flessibile nell'acquisizione delle prestazioni", *Diritto delle Relazioni Industriali*. 1996, pág. 1.

(117) El artículo 1.7º de la ley 503/92 declaraba incompatibles la percepción de una pensión de jubilación y el mantenimiento de la relación laboral. La Ley 335/95, en su artículo primero apartados 21º y 22º, regula el grado de incompatibilidad de la nueva pensión de jubilación con el trabajo tanto por cuenta ajena como autónomo; distinguiendo entre los pensionistas menores de 63 años a los que solo se les permite realizar trabajos por cuenta ajena en la medida que el salario que perciban no sea superior al 50% de la cantidad comprendida entre la pensión mínima y su propia pensión de jubilación; a aquellos pensionistas con 63 años o más la Ley les permite realizar trabajos tanto por cuenta propia como ajena en la medida antes descrita.

(118) Pensión asistencial fijada para los ciudadanos mayores de 65 años con escasos recursos económicos y que de acuerdo con el art. 3º. N.ºs 6 y 7 de la Ley 335 sustituirá desde 1996 a la anteriormente denominada "pensione sociale". Su cuantía para 1996, es de 6 millones 240 mil liras.

con el fin de incrementar sus cotizaciones y en definitiva su futura pensión y evitar así su rápida caída en el campo de la ayuda asistencial. Como ya se ha señalado solamente el solicitante con 65 años cumplidos queda exento del cumplimiento de este tercer requisito, exigiéndose tan solo el período de carencia mínimo, que como se verá es de tan sólo cinco años de cotizaciones. En este supuesto el trabajador recibirá la pensión resultante independientemente de su cuantía (aunque ésta ascendiese tan sólo a una lira). Ya que el artículo 1.16º la Ley 335 establece la desaparición de la garantía de mínimos en las pensiones calculadas íntegramente con el sistema contributivo (119).

D).— *Período de carencia mínima: cinco años (120).* Partiendo de la política de adaptación del sistema de Seguridad Social a un mercado laboral cada vez más flexible, el legislador acorta la duración del período de carencia exigido. Se trata, asimismo, de un intento de recomponer la solidaridad intergeneracional núcleo de un sistema de financiación de reparto (121). La idea de lograr una pensión de jubilación vitalicia de tipo contributivo, con tan solo cinco años de carencia es francamente atractiva. Sin embargo, la obligatoriedad de cumplir simultáneamente otros requisitos como la superación de una cuantía mínima o una edad mínima de jubilación dificulta en la práctica que esto suceda con facilidad en la mayoría de los supuestos.

De acuerdo con las nuevas reglas de juego existe la posibilidad teórica de que nuevos afiliados al sistema a partir de 1996 pudieran jubilarse cinco años después, en el 2001, si hubieran cumplido los 57 años. Sobre esta hipótesis el

(119) La Reforma Dini aunque lejos todavía de solucionar la dificultosa diferenciación entre los campos asistencial y contributivo de la Seguridad Social facilita, con la eliminación de la garantía de mínimos de las pensiones, esta tarea de deslinde. Esta polémica institución perdurará, de modo transitorio, únicamente para los trabajadores cuyas pensiones se calculan de acuerdo con el sistema retributivo, de manera que su aplicación también será residual, pues la mayoría de estos trabajadores, gracias a su antigüedad contributiva, suele superar dicho mínimo garantizado sin dificultad.

(120) Se trata de un giro sorprendente de la Reforma Dini respecto del criterio mantenido en la anterior Reforma Amato, que impuso un período de carencia de 20 años, dificultando el acceso a una pensión contributiva a muchas personas con largos períodos de paro forzoso incapaces de reunir, por este motivo, el período requerido. La doctrina criticó la ampliación del período de carencia por la excesiva rigidez que confería a la anterior normativa y los efectos negativos que se derivarían de la misma.

(121) Como se señaló, en la crítica a algunas de las medidas establecidas en la Reforma Amato, la solidaridad intergeneracional se había deteriorado al exigirse a los jóvenes el pago de cotizaciones a cambio de pensiones que nunca estarían a su alcance, debido a la rigidez de los requisitos y al contexto del mercado de trabajo. La inclusión de condiciones más accesibles supone, en cambio, una promesa más factible de pensión futura, así como la posibilidad de integrar dentro del sistema de la Seguridad Social contributiva al mayor número de participantes, lo que puede ser un dato positivo en relación a su viabilidad.

periódico *La Stampa* realizó una proyección (122), concluyendo que para superar el umbral mínimo en tan sólo cinco años el trabajador debería haber cotizado por un valor aproximado a los 100 millones anuales; por lo que la posibilidad de jubilarse en el 2001, de acuerdo con los datos disponibles en esta proyección y salvo modificación del techo máximo, no existiría. En consecuencia el trabajador contaría con dos soluciones: *la primera*: trabajar más años, hasta lograr superar el umbral, desvirtuándose el beneficio que supone un período de carencia legal tan breve; y *la segunda posibilidad*: esperar a los 65 años evitando de esta manera la aplicación del umbral, con lo que la elección flexible de la edad de jubilación se desvanece, pudiéndose generar, por la ausencia de la garantía de mínimos en el cálculo contributivo, pensiones francamente bajas.

E).— *Edad mínima de jubilación: 57 años*: este último requisito es el máximo exponente de la política de flexibilidad recomendada en el artículo primero de la Ley 335. En Italia, a partir del 2008, una vez terminado el período transitorio establecido en relación a las pensiones de antigüedad, la edad de jubilación se situará a elección del trabajador dentro de un arco temporal de nueve años, comprendido entre una edad mínima de 57 años y una máxima de 65 años, con independencia del sexo del solicitante (123). Sin embargo, y contemplando, de nuevo, el funcionamiento necesariamente conjunto del sistema, la posibilidad teórica de jubilarse a una edad mínima de 57 años resulta poco operativa. Puesto que queda supeditada al cumplimiento simultáneo de un período de carencia mínimo de cinco años y a la igualación o superación del umbral establecido en 1,2 veces el "*assegno sociale*" (124).

(122) Considerando que el "*assegno sociale*" que sirve de base para la pensión obligatoria aumentará anualmente al igual que el resto de las pensiones ya reconocidas, a uno de enero del año 2001, considerando que el aumento anual de las pensiones es del 4% el *assegno sociale* será previsiblemente de 9.111.000 liras anuales con el resultado que la pensión obligatoria de jubilación o mínima deberá ser de 10.933.000 liras anuales. Para conseguir alcanzar tal cifra el sujeto debe haber contribuido al menos con 232 millones de cotización que calculados con el coeficiente de 4,720 el relativo al de los 57 años, supone una retribución global en el quinquenio de 700 millones de liras, lo que quiere decir que como media anual sus retribuciones habrán sido de 140 millones anuales. Se trata de una retribución altísima fuera del alcance de la mayoría, y más en nuestro supuesto sobre trabajadores por primera vez afiliados, además y aunque no lo señala *La Stampa*, esta cantidad media supera, al menos en los años previos a una actualización que lo eleve, el techo pensionable establecido en 132 millones. SALVI, Mauro. *La Stampa*. Tuttosoldi: especial pensiones. 28-8-95, pág. 7.

(123) Con lo que se consigue poner fin a la problemática diferencia de trato entre sexos que desde 1939 generaban las distintas edades de jubilación legales establecidas en función del mismo.

(124) Considerando que el "*assegno sociale*" establecido legalmente para 1996 es de 480.000 liras mensuales existiría la obligación de conseguir una pensión contributiva igual o superior a 576.000 liras. Ya que de no superarse dicha cantidad persiste la obligación de continuar cotizando hasta cumplir 65 años, edad en que la Ley reconoce que el sujeto no ha podido hacer un esfuerzo contributivo mayor y le permite jubilarse.

Partiendo de que para lograr el cumplimiento de los objetivos de ahorro cuantificados en la Ley es necesario provocar un incremento en la edad media real de jubilación que supere, en todo caso, a la edad mínima legal; el legislador deberá orientar la "libre" elección del trabajador fomentando su permanencia en el puesto de trabajo. Con este fin "orientador", y junto a otras medidas, la Ley establece los diferentes porcentajes del Coeficiente de Transformación, que serán siempre más favorables cuanto mayor sea la edad del solicitante (125). En este sentido no es difícil predecir, como hace unánimemente la doctrina considerando tanto los incentivos como las penalizaciones que estos coeficientes suponen, que la edad media real de jubilación en Italia se incrementará desde los 54'5 años de media, existentes en 1995, hasta situarse en los 62 años, como edad neutra (126).

Por último es preciso señalar la existencia de *tres excepciones* a la edad mínima de jubilación, todas ellas de carácter solidario y redistributivo.

1ª) A partir del año 2008 cualquier trabajador con un período de carencia mínimo de 40 años (127), e independientemente de su edad o sexo, podrá jubilarse como reconocimiento a su gran esfuerzo cotizador. Esta primera excepción a la edad mínima de jubilación denominada por algunos autores como la "nueva pensión de antigüedad" no supondrá, sin embargo, un descenso relevante de la edad media de jubilación (128) dada la dificultad de lograr tan amplio período de carencia, si se tiene en cuenta la tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y la propia evolución de éste último.

(125) El nuevo sistema proporcionaría a quien se jubilara a los 57 años una pensión inferior en un 23% a la que conseguiría con 65 años con iguales requisitos de antigüedad contributiva y salario.

(126) Sin embargo, habrá que esperar a conocer la evolución de la economía o mejor dicho, la previsión que de ésta haga el Gobierno, pues un empeoramiento del coeficiente que condujese a prestaciones bajísimas obligaría a los trabajadores, a posponer su jubilación hasta los 65 años, si no superarían el umbral establecido en 1,2 veces el "*assegno sociale*". Y en este punto podría estar la clave del ahorro que pretende la reforma cuyo éxito no reside, como han querido ver algunos, en la propia fórmula del cálculo contributivo que, como se ha señalado podría dar lugar a pensiones muy elevadas; sino en permitir al Gobierno, que sólo ha de responder de su política frente al Parlamento y las partes sociales, controlar uno de sus parámetros y en definitiva subir y bajar la "edad de jubilación óptima" sin atacar directamente la libertad de elección del trabajador. La flexibilidad en los requisitos de acceso a la pensión de jubilación, desde este punto de vista, residiría en su posible modificación de acuerdo con la evolución económica del país, valorada en última instancia por el Gobierno que se sitúe en el poder, en el momento decisivo del cambio de coeficiente.

(127) Para la valoración de esta antigüedad contributiva, no se podrá tomar en cuenta alguno de los diferentes tipos de cotización que existen en Italia: ni las cotizaciones voluntarias, ni las cotizaciones rescatadas por períodos de estudio, en cambio las cotizaciones realizadas por trabajadores menores de 18 años se multiplican por 1,5.

(128) Sin embargo, la doctrina jugando con esta posibilidad, en un ejercicio más teórico que práctico (pues desaparecerá en breve con la inminente subida de la edad

2º) En la línea de medidas que fomentan la natalidad (129) el artículo 1.40º reconoce el derecho de las trabajadoras en caso de maternidad a optar entre: una reducción de la edad mínima de jubilación (que puede oscilar entre un mínimo de 4 meses por hijo, hasta un máximo de 12 meses) o su jubilación dentro del arco de edades general, consiguiendo a cambio un incremento del monto de la pensión mediante la aplicación de un Coeficiente de Transformación más favorable. En concreto el porcentaje correspondiente a haber trabajado un año más, si la trabajadora hubiera tenido uno o dos hijos, o dos años más a partir de tres hijos.

3º) Por último la Ley favorece a aquellos trabajadores por cuenta ajena, tanto del sector público como privado, y autónomos que realizan los denominados "*lavori usuranti*" o trabajos penosos, que describe como aquellos "*que requiriendo un empeño o esfuerzo psico-físico particularmente intenso y continuado, están condicionados por factores que no pueden ser prevenidos de forma más idónea*". En primer lugar, el artículo 1.34º que modifica el Decreto Legislativo 374/1993 de 11 de agosto regulador de la materia, propone la actualización del listado de categorías concretas de trabajadores que debieran gozar de los beneficios de la Ley, por la especial dureza de las tareas que desempeñan (130). En segundo lugar, los trabajadores que calculen sus

escolar obligatoria), ha conseguido ampliar el arco temporal de 57 a 65 años, moviendo a la baja el límite inferior. Posibilidad que surge al tomar en consideración los años trabajados en minoría de edad consiguiendo rebajar la edad de jubilación a 55 años, partiendo de la edad mínima de acceso al trabajo los 15 años, y añadiendo a la misma los requeridos 40 años de cotización. Incluso se podría llegar a señalar como edad mínima de jubilación los 53.5 años si se tiene en cuenta la regla que incrementa en un 50% el valor de los años cotizados por menores de edad por lo que el tiempo cotizado en el intervalo que va desde los 15 a los 18 años no serían los tres años naturales sino que se computarían como 4,5 años restando solo 35.5 años de cotización para lograr los citados 40,  $(18+35.5=53.5)$ . Se trata de un descuento de casi tres años respecto del límite inferior inicial de 57 años. Por todos, BALANDI, G.G. "Principi e scelte normative della riforma previdenziale", *Lavoro e Diritto*, Nº 101. 1996. pág. 105 y 106.

(129) La Reforma Dini amplía los supuestos de cotizaciones figurativas, o períodos de cotización cubiertas con aportaciones estatales calculadas calculan sobre la retribución media percibida en el año natural en el cual se verifica el riesgo. Junto con los períodos habituales de suspensión del contrato de trabajo, es decir, enfermedad o servicio militar entre otros, al reconocer en su art.1 apartado 4º, 170 días de "cotizaciones figurativas" por cuidado y educación de un hijo hasta que cumpla los 6 años.

(130) La ley encomienda la confección de una propuesta de listado a la negociación colectiva nacional con interlocutores dotados de máxima representatividad, en el caso de trabajadores por cuenta ajena; mientras que en el caso de los autónomos, deberán ser sus organizaciones nacionales más representativas las que confeccionen la propuesta que será aprobada vía decreto por los Ministros de Trabajo, Hacienda y el de Función Pública, en el supuesto de trabajadores del sector público. A falta de propuesta, el Ministro de Trabajo y Hacienda, junto con el de

pensiones con el nuevo sistema contributivo (131), según el artículo 1.37º, podrán optar entre adoptar un coeficiente de transformación más beneficioso (incrementado en un año por cada seis de trabajo), o bien gozar de la anticipación de su edad de jubilación en un año cada seis de trabajo. Estableciéndose en este último supuesto un tope máximo de un año de anticipación, por lo que se deduce que ningún trabajador podrá jubilarse antes de los 56 años amparándose en la penosidad del trabajo que realiza (132).

c) *El subsidio de vejez, ("assegno sociale per gli ultrasessantacinquenni")*

La Ley 335/95 decide en su artículo tercero apartado sexto sustituir a partir del primero de enero de 1996 la antigua "*pensione sociale*", creada en la Ley 153/1969 (modificada en 1985 y 1988), por el "*assegno sociale*" al que denominaré Subsidio de Vejez. Se trata, al igual que la prestación a la que sustituye, de una asignación dineraria financiada por el Estado; de ahí su carácter asistencial (133). Sus beneficiarios, de acuerdo con el apartado sexto

Sanidad, oída una comisión técnico-científica que extrae sus conclusiones de las observaciones directas de los trabajos que se desarrollan en los diferentes sectores, establecen la modalidad de su cobertura.

(131) En relación con los trabajadores no afectados por el nuevo sistema de cálculo contributivo, el artículo 1.35º modifica el decreto legislativo 374/1993, añadiendo al primer apartado de su artículo segundo, in fine: "*A los trabajadores que realicen trabajos particularmente penosos, por las características de mayor gravedad del desgaste que presentan y también de acuerdo con su expectativa de vida, y de exposición a un riesgo profesional de particular intensidad, se reduce el período de carencia exigido, un año cada 10 de ocupación real efectiva en este tipo de actividades descritas, hasta un total de 24 meses como reducción máxima*".

(132) La Ley trata de definir la financiación de la especial cobertura que en determinados sectores algunos trabajadores deban recibir, estableciendo en primer lugar un porcentaje contributivo especial definido de acuerdo con las normas del seguro privado; es decir, de acuerdo con criterios matemático-actuariales que por supuesto tendrán en cuenta el anticipo de la jubilación de estos colectivos junto con cantidades procedentes del presupuesto de la Seguridad Social perfectamente delimitadas, en el artículo 1.38º, a corto plazo (en concreto durante el bienio 1996-7) con la finalidad de evitar el recurso abusivo a esta figura que debe ser excepcional.

(133) Quizás sea ese carácter asistencial el que haya motivado el cambio de nombre, que en principio podría parecer caprichoso. Al igual que sucede en España, pues en nuestro país reciben el nombre de subsidio las prestaciones dinerarias de carácter asistencial, en cambio se denominan pensiones las que tienen carácter contributivo. Sin embargo la doctrina italiana no parece apoyar su concepto de asistencialidad o contributividad únicamente en la financiación, autores como PERSIANI, Mattia. *Op. cit* pág. 214. señala que "*El "assegno sociale", en la misma medida que la antigua pensión social, no puede ser reconducido al área de la asistencia social por el hecho de que la ley reconoce al sujeto protegido un derecho subjetivo perfecto*". Siguiendo esta afirmación solo las pensiones contributivas generarían el mencionado derecho subjetivo perfecto, por lo que para situar el "assegno sociale" en una u otra modalidad habrá que esperar, de acuerdo con Persiani, a que se esta-

del artículo tercero de la Ley 335, serán "los ciudadanos italianos, residentes en Italia que hayan cumplido 65 años de edad" y se encuentren en situación de necesidad. Percibiendo por este motivo 480.000 liras distribuidas en 13 mensualidades (134), cantidad que puede ser reducida hasta un máximo del 50%, en el caso de que el beneficiario ingresase en una residencia pública de ancianos.

Con la intención de constatar la existencia de una situación de necesidad, el reconocimiento del subsidio se realiza con carácter provisional, sobre la base de la última declaración anual de la renta presentada por la persona solicitante del subsidio y su cónyuge, que no debe superar un determinado umbral. Para la correcta evaluación de la situación económica del solicitante el apartado séptimo del artículo tercero señala que la renta se considerará en su forma neta, es decir, tras el pago de impuestos y cotizaciones. La Ley realiza una descripción exhaustiva de las partidas que deben ser incluidas y excluidas. Situando entre estas últimas: las indemnizaciones por finalización de la relación laboral, léase "Trattamento di Fine Rapporto" y sus anticipos. Por último, el apartado sexto in fine señala que "a los efectos de concesión del "assegno sociale" no se tomarán en cuenta para la formación de la renta como ingresos, la pensión liquidada según el sistema contributivo, en el sentido del artículo 1.6º, a cargo de los entes de previsión públicos y privados que gestionan las pensiones obligatorias, en la medida correspondiente a un tercio de la propia pensión y en ningún caso superior a un tercio del propio "assegno sociale" (135).

blezcan los términos para solventar el viejo problema de la distinción entre "previdenza" y "assistenza". Hay que señalar que en España independientemente de la modalidad de la Seguridad Social a la que quedara adscrita se generaría, un derecho subjetivo a su percepción por parte del beneficiario.

(134) El subsidio mejora las cantidades de la pensión social que tan solo eran de 357.000 liras también en 13 mensualidades. Al margen de esta mejora cuantitativa la diferencias del *assegno sociale* respecto de su antecesor no parecen excesivamente relevantes. Véase Circular del INPS 303/1995 de 14 de diciembre.

(135) Esta última exclusión obliga a conectar los apartados vigésimo y decimosexto del artículo primero, relativos a los requisitos para lograr una nueva pensión de jubilación y la desaparición de la garantía de mínimos en este tipo de pensiones, respectivamente; con los apartados sexto y séptimo del artículo tercero, referentes al subsidio de vejez. Supone que aquel trabajador que haya cotizado al sistema de Seguridad Social durante al menos cinco años, recibiendo una pensión contributiva, necesariamente de baja cuantía, por ejemplo una persona que no ha recibido su pensión contributiva hasta cumplir los 65 años, precisamente por que el monto de su pensión contributiva nunca superó, a pesar de haber cubierto el período de carencia mínimo, el umbral mínimo precisamente establecido en 1,2 veces el subsidio de vejez, puede compatibilizar la percepción de ambas, recibiendo dos pensiones y por lo tanto mejorar sus ingresos respecto de las que percibe aquel ciudadano que nunca trabajó o cotizó. Esta posibilidad de acumulación, podría tratar de compensar en las pensiones calculadas con el nuevo sistema contributivo, la desaparición de la garantía de mínimos de sus pensiones.

Tras este repaso de las pensiones públicas de jubilación, se recoge, a continuación, su anunciado *esquema*. Observándose que tras la entrada en vigor de la Ley 335, algunas de las medidas adoptadas en la anterior Reforma Amato continúan en vigor, siempre en función de la aplicación o no del cálculo contributivo (136).

A) Con carácter asistencial:

A—1) El subsidio de vejez: (Ley 335/95 art.3.6) destinado a ciudadanos italianos residentes en el país, con más de 65 años y sin recursos necesarios.

B) Con carácter contributivo:

B—1) Existen en virtud de período transitorio de la Reforma Dini:

B—1—1º) Pensión de jubilación: (período transitorio Reforma Amato)

a) *Cálculo retributivo puro*: trabajadores con antigüedad contributiva igual o mayor a 18 años el día 1/1/96 (137). Su período actual de referencia salarial (7 años) se irá incrementando progresivamente (hasta 10 años) a partir del primero de agosto de 1996. Se mantiene la garantía de mínimos.

b) *Período de carencia*: actualmente establecido en 17 años se incrementará hasta 20 años en el año 2001 (D.lgs. 503/1992).

c) *Edad de jubilación*: actualmente 57 mujeres y 62 hombres. Creciendo desde 55 y 60 hasta 60 y 65, edades que se alcanzarán en el año 2000 (Ley 724/1992). Existe la opción voluntaria de trabajar hasta los 65 años (Leyes 54/1982, 407/90 y D.lgs. 503/92).

B—1—2º) *Pensión de antigüedad*: (Bloqueada por los Gobiernos Amato y Berlusconi. Desbloqueada y modificada por la Reforma Dini: art. 1.26º-33º Ley 335/95).

a) *Perdura para los mismos trabajadores ya afiliados al sistema* que calculan sus pensiones de acuerdo con el sistema retributivo, por lo que al igual que este sistema de cálculo en el largo plazo terminará desapareciendo.

(136) Como en el supuesto de la posible opción de los trabajadores por un cálculo totalmente contributivo, se trata de un puente que se extiende entre un sistema y otro para trabajadores a caballo de las dos reformas. La ley 335/95 permitirá cruzar ese puente en una única dirección, hacia el cálculo contributivo, a los principales perjudicados por el diseño Amato desde el momento que cumplan determinadas garantías de tipo contributivo. Esta posibilidad de opción futura será realmente clarificadora sobre las ventajas y desventajas reales de ambos sistemas, en función del número y perfil de las personas que decidan cambiar de orilla.

(137) Para los restantes trabajadores, es decir, los que posean una antigüedad contributiva inferior a 18 años y no sean nuevos afiliados al sistema a partir de 1996, la Reforma Dini interrumpe el normal desarrollo de la Reforma Amato y sus períodos transitorios al aplicarles un sistema de cálculo mixto de las prestaciones. Mixto ya que interrumpe la aplicación de las normas del cálculo retributivo a partir del 31/XII/95 y comienza a aplicar a las contribuciones realizadas a partir de 1996 el nuevo sistema de cálculo contributivo. Hay que recordar en este punto que los trabajadores con 15 años de antigüedad contributiva, de los cuales cinco sean en el nuevo sistema, podrán, obviamente a partir del año 2001, por la aplicación del sistema de cálculo íntegramente contributivo, por lo que abandonarían este apartado B-1-1º del esquema trasladándose al B.2-1º relativo a la nueva pensión de jubilación.



b) Se establecen *dos vías de acceso básicas*: la *primera* incrementa el período de carencia exigido, de 35 años llegará a 40 en el 2008. *La segunda* introduce el requisito de la edad mínima manteniéndose constante el período de carencia (35 años), siendo la edad mínima en el 2008 de 57 años.

**B—2) Nuevas pensiones tras la Reforma Dini:**

**B—2—1º) La pensión de jubilación unificada: (art. 1.19 Ley 335/95)**

a) *Ámbito de aplicación* coincidente con el del cálculo contributivo:

a—1) nuevos afiliados a partir del comienzo de 1996.

a—2) trabajadores con 15 años de antigüedad contributiva, de los cuales cinco se han llevado a cabo en el nuevo sistema, que opten por el cálculo íntegramente contributivo de sus pensiones a partir del año 2001. Automática eliminación de la garantía de mínimos.

b) *Fin de la relación laboral*

c) Elección de la *edad de jubilación* dentro de un arco temporal: desde los 57 años a los 65. (Salvo en los casos de 40 años de antigüedad contributiva, mujeres con hijos o trabajos penosos)

d) *Período mínimo de carencia* de cinco años.

e) *Umbral mínimo de la pensión contributiva* que debe ser igual o superior a 1,2 veces el subsidio de vejez. Este requisito no es operativo cuando el solicitante de la pensión ha cumplido los 65 años.

**C) Tercera medida: armonización de ordenamientos e introducción de nuevos colectivos en el sistema de previsión social**

En el artículo primero de la ley 335 se señala la necesidad de "*redefinir el sistema de previsión social con el fin de lograr... la armonización de los ordenamientos sobre pensiones en el respeto a la pluralidad de los organismos aseguradores*". Y que podría considerarse el primer paso hacia una unificación administrativa posterior. El artículo segundo titulado "*armonización*" tendrá como objetivo crear un régimen legal único para todos los nuevos afiliados al sistema a partir de 1996, con independencia de su condición de trabajadores del sector público o privado y en el que quedarían también insertos los trabajadores autónomos.

Los esfuerzos armonizadores continúan la tendencia ya iniciada en la Reforma Amato, basada en la pérdida de privilegios por parte de los trabajadores públicos con la consiguiente equiparación de su situación con los del sector privado. En este proceso de armonización público-privado destacan las siguientes medidas:

a) El artículo segundo crea una gestión separada dentro del INPDAP ("*Instituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione pubblica*") que se ocupará de las pensiones de los funcionarios del Estado y de todas aquellas pensiones que sean a cargo del presupuesto del Estado (138).

(138) "La novedad más relevante y seguramente de mayor efecto para el sector de las pensiones de los funcionarios públicos parece la obligación fijada en el artículo

b) La consecución de reglas uniformes de cálculo de las prestaciones y logro de un rendimiento común sobre las cotizaciones pagadas (139).

El proyecto armonizador de la reforma, dejando al margen el acercamiento público-privado, afectará también a sectores tradicionalmente problemáticos que contaban con una regulación específica y privilegiada como el *sector agrícola*, cuyo tratamiento en la Ley 335 no es exhaustivo (140).

Este artículo segundo propiciará también un interesante *proceso de integración* en el sistema de de previsión social italiano de ciertos trabajadores excluidos hasta el momento, generando un doble beneficio: cobertura para el trabajador y nuevos cotizantes para el sistema.

Se integran, *en primer lugar*, aquellos trabajadores que, de acuerdo con el art.2.25º, "*desarrollan una actividad autónoma de profesional liberal sin*

2.2º, para las Administraciones Estatales, de la entrega de una cotización a la nueva gestión como realiza cualquier empresario". Véase sobre este tema PUGLIESE, María Antonieta. "La gestione autónoma per i trattamenti pensionistici dei dipendenti dello stato" pág. 205. /en/ PESSI, Roberto. *Op. cit.*

(139) En este sentido destacan, siguiendo la enumeración realizada por BATTISTI, Anna Maria. "Armonizzazione tra pubblico e privato" pág. 211. /en/ PESSI, Roberto. *Op. cit.*

b-1) De acuerdo con el apartado tercero del artículo segundo: aplicación en el sector público de la figura del TFR "*trattamento di fine rapporto*".

b-2) La homogeneización de las bases contributivas y pensionables con la aplicación de la Ley 153/1969 de 30 de abril. A través de una delegación normativa, se encomienda al Gobierno en los artículos 2.22º y 2.23º, la armonización del sistema de cálculo de las cotizaciones y prestaciones. Respecto de las cotizaciones el artículo 3.23º equipara el porcentaje de cotización de los funcionarios estatales con el de los trabajadores por cuenta ajena del sector privado.

b-3) De acuerdo con el artículo 2.21º, se rebaja la edad de jubilación de las trabajadoras del sector público a 60 años, esta modificación supone su equiparación con los trabajadores varones tanto del sector privado como público y su introducción, en igualdad de condiciones, en el período transitorio de la Reforma Amato que va incrementando paulatinamente su edad hasta 65 años.

b-4) A las pensiones retributivas que se reconozcan en el sector público se les aplicará el instituto de la garantía de mínimos ("*integrazione al trattamento minimo*").

(140) Como en otras muchas materias el tratamiento de esta materia por la Ley 335 no es exhaustivo, el artículo 2.24º, establece ocho puntos o directrices a las que se deberán ajustar obligatoriamente las normas que emane el Gobierno en quien se delega su regulación. Dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, teniendo en cuenta la especificidad de este sector productivo, el Gobierno deberá compatibilizar su regulación con las normas generales en materia de cálculo de las pensiones y cotización, sobre este último punto la Ley 335 señala que se ha de tutelar, sin embargo, a las zonas agrícolas realmente necesitadas de ayuda por lo que se propone establecer controles más estrictos sobre la veracidad del cese laboral del pensionista. Más ampliamente véase GIACOMONI. "La riforma previdenziale per i lavoratori agricoli" pág. 263. /en/ PESSI, Roberto. *Op. cit.* Sobre la pensión de antigüedad en este sector específico ver Decreto Ley 554/1995 y Circular del INPS 30/1996 de 10 de febrero.

vínculo de subordinación, cuyo ejercicio está supeditado a la inscripción a un Colegio o Asociación" (por ejemplo, los psicólogos, peritos industriales o dentistas que carecían de Caja propia o Gestora pública de sus pensiones). Delegando en el Gobierno la aprobación de una norma, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, que asegure su cobertura y establezca el régimen de tutela de estos colectivos (141).

En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 2.26º, se crea a partir del primero de enero de 1996 una gestión separada dentro del INPS destinada a proporcionar cobertura a los colaboradores o trabajadores "atípicos" que realizan actividades de colaboración ocasionales o de manera coordinada y continuada (142). Estos trabajadores deberán cotizar el 10% de las rentas que obtienen por el desarrollo de su actividad.

En tercer lugar, a través de una nueva delegación al Gobierno, la Ley decide revitalizar y armonizar la gestión de algunas mutualidades existentes dentro del INPS, creadas en la Ley 389/1963 de 5 de marzo, con las medidas adoptadas en la presente Reforma. Se mantienen de acuerdo con el artículo 2.33º, algunas de sus características propias como la de su afiliación voluntaria y su carácter contributivo. Su reactivación responde a la pretensión de encauzar en el marco de este tipo de organismos la previsión social de los ciudadanos encargados de las tareas domésticas (143) o *amas de casa*, cuya cobertura se considera de interés público.

(141) El Decreto legislativo N°103/96 de 10 de febrero en su artículo 3º da a los representantes nacionales de los diferentes las siguientes opciones básicas sobre las que habrán de decidir su gestión en los 60 días siguientes a su entrada en vigor: a) La creación de formas autónomas de Seguridad Social obligatoria siguiendo el modelo del Decreto legislativo 509/94 responsable de la privatización de Cajas y entes profesionales donde se agruparían de manera conjunta las distintas categorías. b) Si el alto número de miembros de una categoría (superior a 8000) lo aconseja, crear un ente gestor propio. c) Sumarse a las ya existentes de acuerdo con el D.L. 509/94 con los que se guarde cierta analogía profesional. c) Situarse en la previsión obligatoria de acuerdo con el art. 2.26º de la Ley 335, e insertándose en el INPS.

(142) La obligación del pago de este porcentaje se comparte entre la persona que solicitó la colaboración, o hizo el encargo, que abona dos tercios de la cantidad resultante de aplicar el mencionado porcentaje y el propio trabajador que paga el tercio restante (Véase circular del INPS 318/95 de 29 de diciembre). Se hace referencia, entre otros trabajadores, a administradores de empresas, colaboradores de periódicos, revistas, enciclopedias, así como a artistas o profesionales no colegiados a los que no se puede aplicar la nota de subordinación y para los que tampoco existía cobertura.

(143) Ya que aunque "no producen rentas directas generan una riqueza indirecta para el núcleo familiar en cuanto portadores de ahorros y bienestar" PESSI. Roberto *Op. cit.*, pág. 47. Se tratará, como señala este autor de una previsión social intermedia pues "se coloca entre la obligatoria y la complementaria (gestión pública-voluntaria) por la evidente imposibilidad de imaginar una previsión de categoría organizada y gestionada mediante una vía autónoma (y privada) de la propia categoría de trabajadores..."

Por último, y en cuarto lugar, la Ley trata de incentivar el pago de cotizaciones por parte de los trabajadores extracomunitarios evitando que éstas se realicen a fondo perdido (144). Para ello y como paso previo el artículo 3.13º invitaba a regularizar, la situación de estos trabajadores, dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, penalizándose tan solo con un 5% el pago de las cotizaciones adeudadas.

#### D) Cuarta medida: Fomento de los sistemas de previsión complementarios

La Reforma Dini en esta materia se limita a modificar los aspectos del Decreto 124/93 que motivaron su falta de operatividad. Básicamente, diseñará un marco fiscal favorable (145) y articulará los fondos de pensiones con el TFR (146). Con estas medidas el Gobierno estima que alrededor de dos tercios de la población activa pasarán en breve a ser miembros de los citados fondos, produciéndose un incremento del ahorro a largo plazo, en beneficio del sistema financiero italiano.

(144) La Ley permite en el supuesto de que estos trabajadores extracomunitarios cesen su actividad laboral y abandonen el territorio italiano para regresar a su país de origen, con el cual Italia no tuviera suscrito Convenio de Seguridad Social, "la liquidación de las cotizaciones que hayan sido hechas efectivas a su favor en la Seguridad Social obligatoria incrementadas en un 5%"

(145) La Reforma Dini hará desaparecer en primer lugar el criticado 15% que como impuesto se aplicaba a las aportaciones realizadas tanto por empresarios, como trabajadores a los fondos suplementarios. Entre las medidas fiscales destacan:

1º Se garantiza la deducción a la empresa y a los trabajadores de las aportaciones realizadas, mientras no excedan de determinados límites anuales.

2º En cuanto a los trabajadores autónomos, la nueva Ley les permite que sus aportaciones a un plan suplementario de pensiones abierto, no sujetas a impuesto, puedan ascender hasta un 6% de sus ganancias anuales, siempre que no excedan un segundo techo legal fijado en 5 millones de liras.

3º El pago de prestaciones en forma de renta vitalicia, se considerara a efectos fiscales como ingresos pero sólo en relación al 87.5% de su valor total, quedando el 12.5% exento del pago de impuestos. Si la prestación consistiera en una cantidad a tanto alzado, se establece un régimen fiscal más beneficioso que el general. Se trata de lograr beneficios fiscales similares a los conseguidos en el mercado del seguro en Italia.

4º Respecto a los beneficios que generen los fondos, se establece una normativa fiscal que favorece la creación de grandes fondos pues obliga al pago de tasas fijas de 10 millones de liras, reducidas a 5 en los cinco primeros años de funcionamiento; cantidades que para un fondo importante de pensiones no resultan relevantes.

(146) Los empresarios y trabajadores deberán asignar un 2% como pago al fondo respectivamente, y un 2% adicional del salario que se reduciría de las aportaciones destinadas a configurar el "trattamento di fine rapporto". La Ley prevé que sólo los futuros pagos al TFR puedan ser usados como contribuciones a los planes suplementarios de pensiones. No obstante, pese a esta primera limitación, el legislador señala que los trabajadores que se afilien por primera vez al sistema a partir de 1996, y decidan adherirse a un fondo, deberán destinar íntegramente sus porcentajes de TFR a dicho fondo, renunciando a la antigua indemnización que ofrece una menor rentabilidad

**E) Quinta medida: Perfeccionamiento de los sistemas de control del gasto en pensiones**

Mayoritariamente la doctrina se ha planteado si la crisis de los sistemas con financiación de reparto no se hubiera podido evitar mediante la realización de controles y previsiones a largo plazo, que hubieran permitido la creación de reservas en momentos de fuerte crecimiento económico. Al hilo de estas ideas, y dentro de un proyecto mucho más amplio de saneamiento del presupuesto nacional, del que la restricción del gasto en pensiones es tan sólo una partida, la Reforma realiza una previsión del ahorro que supondrá la aplicación de la Ley 335 durante el próximo decenio (1996/2005) (147). Cuando no se consigan los objetivos planteados se habilita al Gobierno a realizar las modificaciones cuantitativas de los parámetros utilizados para el cálculo de las diferentes prestaciones con el objetivo de reestablecer el equilibrio. Se trata de una corrección de las desviaciones que podrían suponer problemas de financiación en alguno de los Regímenes de la Seguridad Social. Continuando con esta idea de control el legislador (arts. 1.44º y 45º) delega en el Gobierno, la creación de un Núcleo de Valoración del gasto en pensiones o "*núcleo di valutazione della spesa previdenziale*" (148). Se apuesta por el perfeccionamiento y desarrollo de la gestión administrativa de la propia Seguridad Social. Las previsiones de ahorro del INPS, en este sentido, durante el período 1996-2005, ascienden a 23.380 billones de liras. La adopción de estas medidas redundará, en definitiva, en un mayor control del gasto y del fraude en la Seguridad Social (149).

(147) Se recoge en la extensísima Tabla Nº 1 que sigue al articulado de la Ley, donde también se cuantifica para ese mismo período la evolución de la aportación estatal al gasto en Seguridad Social. Las previsiones de ahorro planteadas únicamente por el INPS durante el período de referencia, (1996-2005), ascienden a 55.523 billones de liras, previéndose asimismo un aumento de las recaudaciones que supondrían la entrada de 51.781 billones más; la suma de ambas cantidades, 107.304 billones, sin duda, facilitará el gradual fortalecimiento del sistema.

(148) El Núcleo de Valoración tendrá "*competencias de observación y de control de los singulares regímenes asegurativos de la evolución económico-financiera de sistema de previsión obligatorio y de la dinámica que sigue la relación entre activos y pensionistas así como de los flujos de financiación y gasto también con referencia a las singulares gestiones, así como competencias de promoción y verificación e función de la estabilización del gasto en pensiones.*" Estará compuesto por quince miembros especialistas en materia de Seguridad Social, con perfil jurídico, económico, estadístico y actuarial, nombrados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con el Ministro de Hacienda por un período no superior a cuatro años, no renovables. Estas personas serán los encargados de emitir informes y dictámenes periódicos al propio Ministro de Trabajo quien, a su vez, de acuerdo con la Ley, deberá informar cada dos años "*al Parlamento sobre los aspectos económicos-financieros y actuariales inherentes a la reforma de las pensiones llevada a cabo por la presente Ley.*"

(149) Destacando entre ellas: a).-La coordinación de las actividades de las instituciones gestoras de todos los regímenes de pensiones insertos en la Administración

**V. CRÍTICAS Y CONCLUSIONES**

El objetivo de este epígrafe final no es reiterar las críticas y observaciones que se han venido realizando a lo largo de este trabajo. Se pretende, en cambio, aportar una valoración conjunta de la Reforma Dini, en relación a su objetivo primordial: la viabilidad del sistema público de pensiones, amenazado desde planteamientos neoliberales, con el fin de garantizar la tutela prevista en el artículo 38 de su Constitución. Para ello retomaré la idea, ya señalada en la introducción a esta segunda reforma, de que su finalidad será dar solución a los problemas no resueltos satisfactoriamente por la anterior Reforma Amato, y trataré de valorar hasta que punto la Reforma Dini, consciente de los errores previos ha sido capaz de superarlos.

En primer lugar, la Reforma Amato fue criticada por su falta de carácter innovador al añadir nuevas rigideces a un sistema anquilosado, limitándose su acción a un recorte del gasto a corto plazo. De esta *primera crítica* no puede ser objeto la Reforma Dini, reforma ambiciosa que pretende el mantenimiento y la viabilidad del sistema a través de su propia reddefinición, proponiendo para ello algunas medidas realmente novedosas. Entre ellas, destaca el nuevo sistema de cálculo contributivo de las pensiones, en mi opinión, la innovación más relevante (150) introducida por la Reforma al reflejar las principales tendencias que la guían. En la implantación de este sistema de cálculo se detecta, en primer lugar, una tendencia *unificadora* ya que su aplicación se realizará no sólo al sistema de pensiones públicas en su conjunto, sino también a todo tipo de trabajadores independientemente del sector al que pertenezcan. Su puesta en funcionamiento supondrá, por tanto, y desde esta perspectiva una simplificación del

Pública. Y la simplificación de los procedimientos administrativos existentes en los diferente regímenes, que deberán tender a homogeneizarse y unificarse de acuerdo (art.3.21º). b).- La creación de una base de datos que incluya a todos los pensionistas y de un sistema de ventanillas únicas. c).- Mayor automatización del sistema que permitiría incrementar, por otro lado, el control, a través del cruce informático de la información entre organismos como el Registro tributario, el INPS o el Tesoro. d).- También está previsto un control periódico de las pensiones, principalmente las de invalidez, donde más fraude se ha detectado. Por último se prevé el incremento del número de Inspectores de Trabajo y así como la supervisión a través de un núcleo dentro de la llamada "*Guardia di finanza*", especializada en delitos de carácter fiscal que supervisaría el pago de cotizaciones. En desarrollo del artículo 3.20º véase Decreto Ley 318/96 de 14 de junio.

(150) No es la única, por ejemplo, y a diferencia de la Reforma Amato cuya normativa provocaba la expulsión de muchos trabajadores del sistema público contributivo, la Reforma Dini decide dotar a la modalidad contributiva de la Seguridad Social de una *vis atractiva*; no solo a través de la flexibilización de las condiciones requeridas para lograr una pensión de este tipo, sino también mediante la introducción en el sistema de nuevos cotizantes cuyas aportaciones pueden ayudar a sanear el maltrato presupuestado del INPS: trabajadores atípicos o colaboradores junto con los trabajadores extracomunitarios, en previsión de un incremento de la emigración procedente de los países situados al sur de Europa.

sistema así como un avance en el proceso de armonización entre la diversidad de ordenamientos existentes en Italia. En segundo lugar, se podría afirmar que existe una tendencia *privatizadora* detectable en el intento de vincular prestaciones y cotizaciones abonadas previamente, utilizando en un sistema de Seguridad Social público de conceptos propios del seguro privado. Unión sinalagmática de cotizaciones-prestaciones que se ha calificado de ficticia en el marco de un sistema de financiación de reparto. En tercer lugar, la posibilidad de que el Gobierno modifique a los diez años los porcentajes asociados al Coeficiente de Transformación ofrecida por el nuevo sistema de cálculo contributivo dota a la Reforma Dini de un carácter *flexibilizador*. Máxime cuando dicha modificación cuantitativa del Coeficiente pueda adelantarse en el tiempo si no se consiguen los objetivos de ahorro, a corto plazo, fijados en la propia Ley 335. Esta posibilidad supone, asimismo, una flexibilización del propio sistema de Seguridad Social, pues dota al Gobierno de un mecanismo corrector si se detectara que el sistema de cálculo está produciendo el reconocimiento de pensiones excesivamente elevadas y que no podrán ser financiadas por las generaciones futuras en el largo plazo.

En segundo lugar, y retomando el análisis paralelo que intentaba realizar con la Reforma Amato, hay que poner de manifiesto que la Reforma Dini afrontó problemas eludidos en 1992 y que reclamaban de manera inaplazable la atención del legislador. Solamente enumerar dos de ellos: la supresión de las pensiones de antigüedad y la separación presupuestaria de las modalidades contributiva y asistencial de la Seguridad Social.

La reforma de las pensiones de antigüedad, medida muy aplaudida desde la doctrina, entrañaba una gran dificultad al atacar expectativas de derechos muy arraigadas en los trabajadores y sus representantes, con los que hubo que llegar a un acuerdo previo. Como ya se ha comentado, la Ley 335 estableció la desaparición paulatina de este tipo de pensiones que finalmente, terminado el período transitorio, convergerán en la figura de la "nueva pensión de jubilación". No obstante, parte de la doctrina ha señalado que la desaparición de las pensiones de antigüedad no es real habiéndose producido tan solo un endurecimiento de los requisitos exigidos para su reconocimiento. Si el problema de las pensiones vitalicias de antigüedad radicaba en la juventud de sus receptores y en el crecimiento constante de la esperanza de vida, la posibilidad de obtener una nueva pensión de jubilación "unificada" a la edad mínima de 57 años, plantea la cuestión de si la Ley 335/95 no estará "irresponsablemente fijando las bases de las Baby pensioni del año dos mil" (151).

Respecto del segundo problema: la separación entre los campos asistencial y contributivo la Reforma Dini, lejos aún de lograr su solución, sienta las bases para su realización futura. Se puede destacar, en este sentido, la desaparición de la garantía de mínimos del cálculo contributivo, que sólo perdurará de modo transitorio para los trabajadores que calculan sus pensiones con el método retributivo. Su eliminación favorece la tarea de deslinde, que tantos problemas había acarreado, respecto algunas prestaciones de dudosa naturaleza.

(151)CAZZOLA, Guiliano. "Le pensioni sotto il segno... *Op. cit.*, pág. 132.

La lenta aplicación de los cambios propuestos ocasionada por unos períodos transitorios excesivamente amplios constituyó la *tercera crítica a la Reforma Amato*. Crítica de la que no puede quedar eximida la Reforma Dini también que a través de sus larguísimos períodos transitorios coexistirá durante años con el sistema previo, que como se ha señalado, responde a planteamientos muy diferentes. Las medidas reformadoras diseñadas en la Ley 335 tardarán un tiempo excesivo en mostrar sus efectos beneficiosos sobre el sistema que pretenden sanear, a este respecto se ha llegado a señalar que la reforma funcionaría irregularmente, con "un planteamiento en general débil e inadecuado en las medidas a corto plazo e inútilmente revolucionario, incluso utópico, en el largo plazo" (152). Los partidarios de la Reforma, por su parte, argumentan que su lenta aplicación no es más que una de las contrapartidas lograda por los sindicatos a cambio de sus concesiones, que defendieron en las negociaciones las expectativas de derechos de aquellos trabajadores próximos a la percepción de sus pensiones. En definitiva la suave aplicación se trataría, en su opinión, de una condición que permitió consensuar, por primera vez, una reforma global de la Seguridad Social italiana.

A la Reforma Amato se le reprochó, en cuarto lugar y conectando con el párrafo anterior, su respeto exagerado a las expectativas de derechos de muchos trabajadores que resultaron inmunes a su proceso reformador. Se criticaba que el peso de la reforma hubiera recaído sobre los sectores considerados más débiles, principalmente nuevos afiliados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley reformadora, al estar sometidos a las desfavorables condiciones del mercado de trabajo del momento. La Reforma Dini continúa en esta misma línea protegiendo los intereses de estos mismos trabajadores (153) que consiguen, de nuevo, mantener inalterado el régimen jurídico de sus pensiones. Los trabajadores más jóvenes, en cambio, recibirán, en el marco del nuevo sistema, pensiones inferiores, salvo una mejora extraordinaria de la situación económica del país, pensiones que además no estarán sujetas a la garantía de mínimos. Estos mismos trabajadores deberán a lo largo de su vida activa pagar las generosas pensiones del grupo privilegiado que les precedió, sin olvidar realizar aportaciones a un Fondo de pensiones si desean mantener su poder adquisitivo una vez jubilados. Esta decisión política, que atenta de nuevo contra el pacto generacional que debe existir en un sistema de financiación de reparto, es fruto, nuevamente, del apoyo incondicional que recibió este grupo de trabajadores cercanos a su edad de jubilación por parte de los Sindicatos a la hora de consensuar la reforma. De cualquier manera hay que señalar que la decisión de reformar un sistema de Seguridad Social conlleva inevitablemente la quiebra de alguna de las expectativas de derechos existentes previamente al cambio de

(152)CAZZOLA, Guiliano. "Le pensioni sotto il segno... *Op. cit.*, pág. 129.

(153)Los trabajadores que en 1993, de acuerdo con las exigencias establecidas en la Reforma Amato, tenían 15 años de cotización. Tres años más tarde, en el marco de la Reforma Dini, poseían de nuevo la antigüedad contributiva necesaria para quedar inmunes, es decir, los 18 años requeridos.

normativa. Normativa que será más fácilmente consensuada y aceptada por los trabajadores y sus representantes, cuando afecte únicamente a aquéllos que tengan menores expectativas de derechos o simplemente carezcan de ellas.

El diseño legal de la Seguridad Social complementaria que realizaba el Decreto 124/93 y los efectos que de él se derivaron (estancamiento en la creación de nuevos planes y cierre de los existentes a nuevos participantes), fueron objeto de la *última crítica* que recibía la Reforma Amato. Precisamente con la finalidad de poner fin a los mismos y favorecer el desarrollo de este tercer pilar de la Seguridad Social, la Ley 335/95 reformará la normativa previa. Por lo que se considera que una de las consecuencias más evidentes de la entrada en vigor de la Reforma Dini será el desarrollo de la Seguridad Social complementaria y el consiguiente desarrollo del mercado financiero italiano dotado de nuevos recursos económicos.

De la lectura de las conclusiones y críticas expuestas se deduce que la Reforma Dini, seguramente por su origen consensuado, no puede ser objeto de una valoración unívoca, bien sea positiva o negativa. De acuerdo con Balandi (154), su normativa está llena "de luces y sombras"; mereciendo por tanto, un estudio pormenorizado de cada una de las medidas adoptadas y una crítica individualizada de cada una de ellas.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. *Guida alle nuove pensioni*. Guida Normativa. Milán. Il Sole 24 Ore. Agosto 1995.
- A.A.V.V. "Pensioni, tutte le novità". *La Stampa*. Tuttosoldi: Speciale pensioni. Martes 8 de agosto de 1995.
- ABALDO, Giancarlo. *Guida pratica alle nuove pensioni. Come si calcolano, quando si applicano*. Col. Cosa & Come. Milán. Giuffrè. 1995.
- ANDREONI, Amos "Appunti di costituzionalità sulla privatizzazione degli enti previdenziali". *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*. nº1, enero-marzo 1995, año XLVI.
- AVIO, Alberto. "Principali novità del sistema di sicurezza sociale dell'ordinamento italiano". Incontro Bologna-Madrid 1995 (Loiano, 16-17 junio). Ejemplar fotocopiado.
- BALANDI, G.G. "Tendencias de la Seguridad Social en los países de la Unión Europea". *Relaciones laborales*. Marzo 1996.
- BALANDI, G. G. "L'accesso alla pensione di vecchiaia "unificata": Requisiti di età e/o di anzianità contributiva e scelta flessibile nell'acquisizione delle prestazioni". *Diritto delle Relazioni industriali*. 1996.
- BALANDI, G. G. "Principi e scelte normative della riforma previdenziale". *Lavoro e Diritto*. nº 101. 1996.

(154) BALANDI, G.G. "Principi... *Op. cit.* 115.

- BALANDI, G.G. "Sicurezza Sociale" voz del Digesto IV. 1996. Ejemplar fotocopiado.
- BALANDI G.G. "Non lavoro e protezione sociale". *Lavoro e Diritto*. Il Mulino. Anno IX, Nº1. 1995.
- BALANDI G.G.; BOER Paolo "La Riforma del sistema pensionistico". *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*. Nº 61, Anno XVI. 1994.
- BALANDI G.G. "Che cosa resta della Fraternità". *Lavoro e Diritto*. Anno IV, Nº1. Enero, 1990.
- BALANDI G.G. "Attualità e problemi delle assicurazioni sociali". *Giornale del Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*. Anno VIII. Nº 31. 1986.
- BALANDI G.G. "Vecchi termini per questioni nuove: Rischio e Bisogno". *Politica del Diritto*. Anno XV, nº3. Septiembre 1984.
- BALANDI G.G. "Per una definizione del diritto della sicurezza sociale". *Politica del Diritto*. Anno XV, Nº 4. Diciembre 1984.
- BAZZANO, Claudio. *I Fondi Pensione*. Col. Pirola Lavoro. 2ª ed. Milano. Il Sole 24 Ore. 1995.
- BONATI, G.; FABRIZIO DE RITIS, D. (et alii). *La Riforma delle pensioni*. Col. Pirola Lavoro. 3ª ed. Milano. Il Sole 24 Ore. Mayo 1996.
- CANAFAX, Lisa; PINNA, Claudio. "The First Effort at Promoting Private Pension Plans in Italy". *Benefits & Compensation International*. Julio/agosto 1993.
- CAZZOLA, Giuliano. "Lo stato sociale italiano in confronto all'Europa". *Il Mulino*. 1996.
- CAZZOLA, Giuliano. "Le pensioni sotto il segno del Gattopardo". *Diritto delle Relazioni Industriali*. Nº 2. 1995.
- CAZZOLA, Giuliano. "Italy: Pensions reform in force" *European Industrial Relations Review*. Londres. Nº 264, Enero 1996.
- CINELLI, Maurizio. "Le prospettive della sicurezza sociale nel 2000" *Rivista italiana di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*. Anno XIV. Nº1. Enero-Marzo. 1995.
- CINELLI, Maurizio. "Lineamenti Generali della Riforma Previdenziale". *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*. Anno XVI, nº 61, 1994.
- CINELLI, Maurizio. *Diritto della Previdenza Sociale*. 2ª ed. Milano. Giuffrè. 1994.
- CINELLI Maurizio. "Sinossi del finanziamento della previdenza sociale". *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle relazioni industriali*. Anno VI. Nº 11, 1992.
- CINELLI, Maurizio; PERSIANI, Mattia. (coord). *Commentario della riforma previdenziale. dalle leggi "Amato" alla finanziaria 1995*. Milano. Giuffrè. 1995.
- CINELLI, Maurizio. *Problemi di Diritto della Previdenza Sociale*. Torino. G. Giappichelli Editore, 1989.
- CORRENTE, Elio. *Le pensioni degli italiani. Guida alla nuova normativa*. Roma. Edizioni Lavoro, 1996.

- CURZIO Pietro e CALAMITA Giuseppina. *Il sistema pensionistico in evoluzione*. Bari. Cacucci editore, 1994. (Investigación de Derecho del Trabajo y Relaciones Industriales dirigida por: Veneziani B; Garofalo M.G. y Carabelli U.)
- LAPADULA, Beniamino; PATRIARCA, Stefano. *La rivoluzione delle pensioni*. Roma. Ediesse, 1995.
- MARCHETTINI, Piero. "Italy: Social Security reinvents the contribution method". *Benefits and Compensation International*. Nº5, Vol 25. Diciembre 1995.
- MARCHETTINI, Piero. "Italy: A Change of Direction in Benefits and Compensation Practices" *Benefits and Compensation International*. Enero/Febrero. 1993.
- MARCHETTINI, Piero. "Italy: Breaching the INPS Ceiling". *Benefits and Compensation International*. Junio 1988.
- MEUCCI, Mario. "Sintesi della Riforma Pensionistica (di cui alla Legge n.335 dell' 8 agosto 1995)". *Lavoro e Previdenza Oggi*. 1995.
- MONEREO PÉREZ, José Luis. *Público y Privado en el sistema de pensiones*. Madrid. Tecnos. 1996
- PERSIANI, Mattia. *Diritto della Previdenza Sociale*. 8ªed. revisada. Padova. Cedam, 1996.
- PERSIANI, Mattia. *Diritto della Previdenza Sociale*. 5ª ed. revisada. Padova. Cedam, 1992.
- PESSI, Roberto (coord). *La Riforma del sistema previdenziale*. Milán. Cedam. 1995.
- PLOUG, Niels; KVIST, Jon. *Social Security in Europe. Development or Dismantlement?*. Netherlands. Kluwer Law International. 1996.
- REYNAUD Emmanuel et HEGE Adelheid. "Italia: una fundamental transformación del sistema de jubilación". *Revista Internacional de la Seguridad Social* nº 3, 1996.
- ROSSI, Francesco Paolo. *La Previdenza sociale*. 5ª ed. Padova. Cedam, 1994.
- SALAFIA, Antonio. "Italia: El proyecto de Ley de reforma de los regímenes de pensiones estatutario y complementario". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Nº3-4. Asociación Internacional de la Seguridad Social, 1995.
- TORRES LÓPEZ, Juan. (coord). *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*. Barcelona. Ariel. 1996.
- TRANQUILLO, Tulio. *Nozioni di diritto della previdenza sociale*. Corsico. Kluwer Ippoa. 1995.
- TREVISI, Vito. "Spese Sanitarie e pensionistiche ridotte nella finanziaria 1995" *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, Anno XIV, Nº2, abril-junio. 1995.
- VITALI, Lucia. "Il sistema delle pensioni tra disavanzo e privatizzazione". *Il Mulino*, Bologna. Anno 43, Nº 354, Luglio-Agosto 1994.
- VIVERO SERRANO, Juan Bautista. "La reciente reforma del sistema de pensiones italiano". *Relaciones Laborales*, Año 12, Nº20, 23 octubre 1996.

## INVALIDEZ EN ALEMANIA: UNA DISCUSIÓN DE NUNCA ACABAR

POR HANS-JOACHIM REINHARD\*

En Alemania, el 1 de abril del presente año entró en vigor la segunda parte de la "Ley de Seguro de Cuidados" (Pflege-Versicherungsgesetz) (1). La primera parte que se trata de la financiación ya entró en vigor al inicio del año y la tercera parte regulando la situación de los cuidados a las personas que viven en residencias lo hará dentro de un año. Una breve comparación con la ley española aclarará la tarea de la nueva legislación alemana.

La ley mencionada tiene por fin mejorar la situación financiera de un grupo de personas que la ley española en su artículo 137.6 T.R.L.G.S.S. (2) define como grandes inválidos: los trabajadores afectos de incapacidad permanente y que por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales necesiten la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. La disposición paralela del artículo 145.6 T.R.L.G.S.S. define como gran inválido a la persona que esté afectada por una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al setenta y cinco por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. Por lo tanto, la ley española abarca no sólo a la población activa sino a todos los residentes en el territorio nacional. Los beneficiarios tendrán, sea en su modalidad contributiva sea en su modalidad no contributiva, derecho a un complemento equivalente al cincuenta por ciento de la pensión.

El incremento es destinado, por lo menos expresamente en su modalidad contributiva, a que el inválido puede remunerar a la persona que le atienda. A petición del gran inválido o de sus representantes legales podrá autorizarse la sustitución del incremento por su alojamiento y cuidados, a cargo de la Seguridad Social y en régimen de internado, en una institución asistencial adecuada.

En la modalidad no contributiva la ley no prevé tal sustitución. Sin embargo, el beneficiario de una pensión no contributiva tendrá, en su caso, derecho a la asistencia sanitaria y los servicios sociales (en su caso de la Comunidad Autónoma) que puedan comprender el alojamiento en una residencia o la ayuda a domicilio.

- (\*) Instituto Max-Planck de Derecho Social Extranjero e Internacional, Munich.
- (1) Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz - Pflege VG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S.1014).
- (2) Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.